

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito Legal M. 1.582.-1958

AÑO XVII

MARZO-ABRIL 1958

NUM. 98

## I.—SECCION DOCTRINAL

### El proceso administrativo en caso de suspensión de acuerdos de las Corpora- ciones locales por infracción mani- fiesta de las Leyes

por

**JESUS GONZALEZ PEREZ**

Catedrático de Derecho Administrativo

**SUMARIO:** I. *Nociones generales:* A) Concepto. B) Naturaleza jurídica. C) Fundamento. D) Regulación.—II. *Requisitos procesales:* A) Requisitos subjetivos: 1. Organó jurisdiccional. 2. Abogado del Estado. 3. Partes. B) Requisitos objetivos: 1. Actos impugnables. 2. Pretensión. C) Requisitos de la actividad: 1. Lugar. 2. Tiempo. 3. Forma.—III. *Procedimiento:* A) Idea general. B) Iniciación. C) Envío del expediente y publicación de anuncios: 1. Remisión del expediente. 2. Publicación de anuncios. D) Emplazamiento y personación. E) Alegaciones de la Corporación local. F) Informe del Abogado del Estado. G) Alegaciones. H) Sentencia.—IV. *Efectos:* A) Efectos jurídico-materiales. B) Efectos jurídico-procesales: 1. Efectos declarativos. 2. Efectos ejecutivos. C) Efectos económicos.

#### I. NOCIONES GENERALES

##### A) *Concepto.*

1. Los Presidentes de las Corporaciones locales deberán suspender la ejecución de los acuerdos de las mismas, entre otros

casos, «cuando constituyan infracción manifiesta de las leyes», dentro de los tres días siguientes a aquel en que se hubiera tomado el acuerdo (art. 362, párrafo 1, núm. 4, y párrafo 2, de la Ley de Régimen local). Y si los Presidentes no adoptaren el acuerdo de suspensión, el Gobernador civil deberá acordarla dentro de los cinco días siguientes a la comunicación del acto que incurriere en aquella infracción (art. 365 de la Ley de Régimen local) (1).

2. Ahora bien, cuando se acordare la suspensión por la causa señalada, los Presidentes de las Corporaciones o, en su caso, los Gobernadores civiles, deberán dar traslado de la suspensión en el plazo de tres días. Así lo dispone el artículo 118, párrafo 1, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que ha modificado el régimen contenido en el artículo 366 de la Ley de Régimen local.

3. Recibido el traslado de la suspensión por el órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, surge un proceso especial cuyo objeto consiste, precisamente, en determinar si el acto suspendido se ajusta o no a derecho, a fin de levantar la suspensión o anular el acto a que la misma se refiere.

## B) *Naturaleza jurídica.*

1. La actuación de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de la suspensión, constituye un auténtico proceso, en cuanto que se da la existencia de una pretensión frente a persona distinta, de la que conoce un órgano imparcial e independiente de las partes. Aun cuando la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (art. 118, párrafo 1) habla del «traslado de la suspensión», la pretensión que en realidad se deduce ante la jurisdicción contencioso-administrativa es una pretensión de anulación de un acto por infracción del Ordenamiento jurídico, si bien, por tratarse de una «infracción manifiesta», los Presidentes de las Corporaciones y Gober-

---

(1) ROYO VILLANOVA, S.: *Problemas del régimen jurídico municipal*. Madrid, 1944, págs. 48-50.

nadores, deben suspender la ejecución, en su función de velar por el cumplimiento de la legalidad, en tanto los Tribunales no decidan acerca de la legalidad del acto.

2. Por el especial fundamento y contenido de este proceso, la Ley lo regula como un proceso especial, netamente diferenciado del proceso ordinario, no sólo por la posición peculiar que adoptan las partes, sino por el procedimiento, que trata de garantizar los derechos de los particulares afectados, al mismo tiempo que procura la mayor rapidez posible a fin de evitar la inestabilidad que supone la incertidumbre acerca de la validez del acto objeto de suspensión.

### C) *Fundamento.*

1. El fundamento de este proceso especial es indudable. La Ley no puede permanecer impasible ante aquellos supuestos de ilegalidad manifiesta de los actos de las Corporaciones locales. Y, a fin de evitar los perjuicios que pueden ocasionarse por su ejecución, faculta, o, mejor, obliga a los órganos encargados de velar por la legalidad, a suspender los actos, cuando se dé aquella circunstancia. Pero la potestad de su anulación se reserva a la jurisdicción contencioso-administrativa.

2. Ahora bien, la jurisdicción contencioso-administrativa no podría llevar a cabo su función dentro de las normas reguladoras del proceso administrativo ordinario. De aquí que el legislador se haya visto en la necesidad de arbitrar un proceso especial con aquél objeto específico.

### D) *Regulación.*

1. El proceso especial en el caso de suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales por infracción manifiesta de las leyes se regulaba en el artículo 366 de la Ley de Régimen local, norma a todas luces insuficiente, que planteó no pocas dificultades en la práctica, principalmente las siguientes (2):

---

(2) GONZÁLEZ PÉREZ: *El proceso administrativo en la Ley de Régimen local española*. «Rev. Fac. Dcho. de México», núms. 3-4.

a) No se establecía quién estaba legitimado pasivamente para defender el acto objeto de suspensión.

b) Se regulaba un plazo brevísimo—quince días— para que el Tribunal dictare sentencia, sin más trámites que la audiencia del Fiscal.

c) Se admitía el recurso de apelación contra la sentencia dictada por el Tribunal. Pero, dada la deficiente regulación de las partes, se planteaba el problema de quién estaba legitimado para interponer el recurso de apelación.

2. Ante las dificultades apuntadas, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa no se limitó a recoger las normas contenidas en la Ley de Régimen local, en su decidido criterio (consagrado en la disposición final 2.ª) de constituir la única disposición legal sobre el proceso administrativo. Por el contrario, ha introducido importantes modificaciones en la normativa anterior, al regular este proceso en la sección 2.ª del capítulo IV, del título 4.º de la Ley, cuyo artículo 118 contiene la regulación vigente sobre el mismo (3).

## II. REQUISITOS PROCESALES

### A) *Requisitos subjetivos.*

1. *Organo jurisdiccional.*—Es competente para conocer de este proceso, la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia territorial, en cuya circunscripción se realizase el acto objeto de suspensión, que será la misma en la que ha de dictarse el acto de suspensión (art. 10, *in fine*, y art. 118, párrafo 1, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

2. *Abogado del Estado.*—El Abogado del Estado interviene en estos procesos, no como auténtico defensor de una entidad pública determinada, sino como defensor de la ley, ejerciendo funciones propias del Ministerio público: el artículo 118, pá-

---

(3) GONZÁLEZ PÉREZ: *Las Entidades locales en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, en «Jornadas Municipalistas», Las Palmas de Gran Canaria, 1957, pág. 15.

rrafo 3, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa dice que emitirá «informe acerca del mantenimiento o anulación del acuerdo».

### 3. *Partes.*

a) *Legitimación activa.*—Realmente, la legitimación activa corresponde a un órgano estatal: el Presidente de la Corporación local o el Gobernador civil que adoptaron el acuerdo de suspensión. Se trata, por tanto, de una importante norma especial, que deroga las normas comunes sobre legitimación activa. Así lo pone de manifiesto el artículo 28, párrafo 4, apartado a), de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, al decir que «no podrán interponer recurso contencioso-administrativo en relación con los actos y disposiciones de una entidad pública... los órganos de la misma, salvo en el caso previsto en la Ley de Régimen local sobre la suspensión de acuerdos de las Corporaciones».

Se admite, el lado del órgano que ostenta la legitimación activa, la intervención de «cuantos tengan interés en... la anulación del acuerdo» (art. 118, párrafo 1, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

b) *Legitimación pasiva.*—La legitimación pasiva se regula de conformidad a las normas comunes: el artículo 118, párrafo 2, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, viene a reconocérsela a la Corporación local que adoptó el acuerdo objeto de la suspensión, a cuyo lado podrán intervenir «cuantos tengan interés en el mantenimiento... del acuerdo».

### B). *Requisitos objetivos.*

Como antes se ha dicho, la pretensión que realmente constituye el objeto de este proceso, no es la de que se mantenga la suspensión de un acto de una Corporación local, sino la de que se declare la nulidad o anule el acto objeto de suspensión.

1. *Actos impugnables.*—La Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (art. 11, párrafo 1) se refiere a «acuerdos»

de las «Corporaciones locales». Esto implica una doble limitación por el carácter del acto y por la entidad de que emanan.

a) Por el carácter del acto, al emplearse la expresión de «acuerdos», a diferencia de otros preceptos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que emplea la expresión de «actos o disposiciones», quedan excluidas las disposiciones de carácter general —Reglamentos, Ordenanzas—. Únicamente pueden ser objeto de la pretensión deducida en este proceso los actos administrativos en sentido técnico.

b) Por la entidad de que emanan, se excluyen aquéllos actos que no hubieren sido adoptados por una Corporación local. Sólo podrán ser objeto de la pretensión los acuerdos de una Corporación local (Ayuntamiento, Diputación provincial, Junta vecinal).

2. *Pretensión.*—La pretensión deducida debe tener un fundamento específico: la infracción manifiesta de las leyes. Se solicita la anulación porque el acto infringe manifiestamente las leyes. Se trata de una típica pretensión de anulación.

### C) *Requisitos de la actividad.*

1. *Lugar.*—Se siguen las reglas del proceso ordinario.

2. *Tiempo.*—El plazo dentro del cual debe incoarse el proceso dando traslado del acuerdo de suspensión al Tribunal, es de tres días, contados desde que se acordó la suspensión, cuyo cómputo se regirá por el de los plazos que vienen dados por días. Un problema interesante, no sólo de Derecho procesal, sino también de Derecho material, es el efecto que produce el no darse traslado en aquel plazo. En nuestra opinión las consecuencias son las siguientes:

a) No es posible dar traslado del acuerdo de suspensión después, teniendo en cuenta el carácter fatal de los plazos en Derecho público.

b) Como poner en conocimiento del Tribunal la suspensión opera como una «condición» en sentido técnico de aquélla, al no darse cuenta dentro del plazo señalado, queda sin efecto la suspensión acordada.

3. *Forma*.—Se da un presupuesto *stricto sensu* del proceso: para que sea admisible la pretensión de anulación de un acto por infracción manifiesta de las leyes, es necesario que, precisamente se haya acordado la suspensión. La verdadera razón de ser de este proceso, no es que exista un acto que infrinja manifiestamente las leyes, sino que, existiendo tal acto, se ha acordado su suspensión. De aquí que la suspensión opere como auténtico presupuesto procesal sujeto a los requisitos siguientes:

a) *Subjetivos*.—Debe acordarse por el Presidente de la Corporación local que dictó el acto (art. 362 de la Ley de Régimen local) o por el Gobernador civil de la provincia en que radique la Corporación (art. 365 de la Ley de Régimen local).

b) *Objetivos*.—El fundamento de la suspensión debe ser que el acuerdo constituya «infracción manifiesta de las leyes» (artículo 362, párrafo 1, núm. 4).

c) *Plazo*.—El plazo dentro del cual debe acordarse la suspensión, varía, según los casos:

a') Si se adopta el acuerdo por el Presidente de la Corporación, es de tres días, contados desde que se hubiere adoptado el acuerdo (art. 362, párrafo 2, de la Ley de Régimen local).

b') Si se adopta por el Gobernador civil, el plazo es de cinco días, contados desde que se le hubiere comunicado el acuerdo.

### III. PROCEDIMIENTO

#### A) *Idea general*.

El procedimiento a través del cual se tramita este proceso especial es sumamente sencillo. La Ley procura que todos aquellos que tengan interés en el mantenimiento o anulación, deduzcan las alegaciones que estimen procedentes, sin admitir una fase de prueba ni un trámite especial de conclusiones, escrito u oral (vista), como ocurre en el proceso ordinario.

Esta simplicidad de la tramitación es una consecuencia del fundamento de este proceso sumario antes señalado: evitar la incertidumbre acerca de la validez de un acto cuya ejecución se

ha suspendido por el Presidente de la Corporación o el Gobernador civil.

## B) *Iniciación.*

1. La iniciación del proceso ofrece especialidades importantes. No se inicia con la presentación de un «escrito de interposición», como en el proceso ordinario, ni con un escrito que reúna los caracteres propios del llamado «escrito de demanda», como en algún proceso especial (lesividad y proceso sobre validez de elecciones y aptitud legal de los proclamados Concejales y Diputados provinciales). El proceso se inicia dando «traslado de la suspensión a la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia territorial» (art. 118, párrafo 1, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

2. Por tanto, el acto de la parte que da lugar al nacimiento del proceso, es un acto administrativo: aquél por el que se acuerda la suspensión de uno anterior. Y, como todo acuerdo de suspensión dictado por los Presidentes de las Corporaciones locales o por los Gobernadores civiles, habrá de ser motivado (art. 368 de la Ley de Régimen local). De aquí que, como en el presente caso la suspensión debe adoptarse por infracción manifiesta de las leyes, la motivación deberá ir encaminada a demostrar que existe aquella infracción. La motivación de la suspensión viene a ser, por ello, una fundamentación de hecho y de derecho de la pretensión de anulación del acto suspendido.

## C) *Envío del expediente y publicación de anuncios.*

1. *Remisión del expediente.*—«Recibido el traslado de la suspensión, la Sala de lo contencioso-administrativo requerirá a la Corporación local que dictó el acto para que, en el plazo de diez días, remita el expediente administrativo» (art. 118, párrafo 2, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). Con la salvedad del plazo, en lo demás el régimen jurídico de la remisión del expediente se ajustará a las normas generales (art. 61 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

2. *Publicación de anuncios.*—En el «Boletín Oficial de la Provincia» se publicará el anuncio de la suspensión, «a fin de que cuantos tengan interés en el mantenimiento o anulación del acuerdo, puedan personarse en autos» (art. 118, párrafo 2, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), norma análoga a la que rige el proceso ordinario (artículo 60 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

D) *Emplazamiento y personación.*

Se rigen por las normas comunes contenidas en los artículos 63, 64 y 66 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Por tanto, cuantas personas tengan interés en el mantenimiento o anulación del acuerdo, podrán personarse en autos, hasta el momento en que, según el artículo 118, párrafo 4, se les ponga de manifiesto el expediente para deducir alegaciones.

E) *Alegaciones de la Corporación local.*

La Corporación local que adoptó el acuerdo objeto de suspensión es, según antes se ha dicho, la auténtica parte demandada en este proceso especial. De aquí que la Ley se preocupe de regular un trámite para que la misma formule alegaciones. Según el artículo 118, párrafo 2, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, deberá alegar lo que estime procedente en defensa del acto, dentro del plazo de diez días que, para remitir el expediente, se concede a la Corporación.

F) *Informe del Abogado del Estado.*

Recibido el expediente administrativo, se dará traslado al Abogado del Estado, para que, en el plazo de veinte días, informe acerca del mantenimiento o anulación del acto (art. 118, párrafo 3, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

G) *Alegaciones.*

Emitido el informe por el Abogado del Estado —o transcurrido el plazo concedido al efecto sin haberlo emitido—, se pon-

drá de manifiesto el expediente a cuantos se hubieren personado, para que, en el plazo de veinte días comunes a todos ellos, aleguen lo que estimen procedente.

#### H) *Sentencia.*

El Tribunal, dictará sentencia en el plazo de diez días, contra la que podrán interponer recurso de apelación cuantos hubieren comparecido en la primera instancia (art. 118, párrafos 5 y 6, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

### IV. EFECTOS

#### A) *Efectos jurídico-materiales.*

Como la pretensión que en realidad se deduce es la de anulación del acto objeto de suspensión, la eficacia jurídico-material de la sentencia, será la siguiente (art. 118, párrafo 5, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa):

1. Si la Sala estima que, efectivamente, existe infracción manifiesta de las leyes, anulará el acuerdo.

2. Si la Sala estima que no existe tal infracción, no decretará la anulación, y como existe un acuerdo de suspensión cuyo fundamento radica, precisamente, en la existencia de infracción, levantará la suspensión, con lo que podrá procederse a la ejecución del acto.

#### B) *Efectos jurídico-procesales.*

1. *Efectos declarativos.*—La cosa juzgada se rige por las reglas generales. Por tanto, si ha desestimado la pretensión de anulación, únicamente producirá efectos entre las partes (artículo 86, párrafo 1, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). Ahora bien, como en este caso la sentencia no ha confirmado el acto, sino que se limita, por imperativo legal, a levantar la suspensión, no supondrá la imposibilidad de que cualquiera, incluso los que hubieren comparecido en el proce-

so, pueda deducir una pretensión de anulación en un proceso ordinario en relación al mismo acto que fué objeto de suspensión. No podrá, por tanto, alegarse la existencia de cosa juzgada sobre la base de la sentencia que levantó la suspensión respecto de la nueva pretensión deducida.

2. *Efectos ejecutivos.*—La ejecución de la sentencia, tanto acuerde la anulación del acto como levantar la suspensión, no ofrece especialidad alguna, por lo que se aplicarán las normas generales. Conviene señalar, no obstante, que en el supuesto de que la decisión adoptada sea levantar la suspensión, como ello no implica una confirmación del acuerdo, no se aplicará lo dispuesto en el artículo 105, párrafo 5, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

C) *Efectos económicos.*

Se siguen las reglas generales sobre gastos del proceso y su exención (arts: 130 a 132 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).