

**EL CONTROL POR EL ESTADO Y LAS  
COMUNIDADES AUTONOMAS DE LOS ACTOS  
Y ACUERDOS DE LAS ENTIDADES LOCALES  
EN EL PROYECTO DE LEY REGULADORA DE LAS  
BASES DEL REGIMEN LOCAL DE 1984 (\*)**

351.9: 352.082.53: 352(094)

por

**Germán Fernández Farreres**  
Profesor Titular de Derecho Administrativo

**SUMARIO:** I. OBSERVACION PREVIA.—II. LA PROBLEMÁTICA GENERAL DE LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS LOCALES TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y SU VIGENTE REGULACIÓN EN LOS ARTÍCULOS 8 Y 9 DE LA LEY 40/1981, DE 28 DE OCTUBRE.—III. LA INCIDENCIA DE LA DISTINCIÓN ENTRE ACTOS DICTADOS EN EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS PROPIAS O DELEGADAS EN LA AMPLITUD DE LAS TÉCNICAS DE CONTROL.—IV. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE CONTROL DE LOS ACTOS LOCALES PREVISTO EN EL PROYECTO DE LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL REGIMEN LOCAL DE 1984: 1. LA SUSPENSIÓN POR EL DELEGADO DEL GOBIERNO DE AQUELLOS ACTOS QUE ATENTEN GRAVEMENTE AL INTERÉS

---

(\*) Comunicación presentada a la conferencia del Profesor PAREJO ALFONSO: «Relaciones de las Entidades locales con el Estado y las Comunidades Autónomas», dentro de las VIII Jornadas de Estudio sobre Organización territorial del Estado (Administración local), organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado y celebradas en Madrid durante los días 28 de mayo a 1 de junio de 1984.

GENERAL DE ESPAÑA. 2. LA IMPUGNACIÓN DE ACTOS QUE MENOSCABEN O INTERFIERAN EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO O DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS O EXCEDAN DEL ÁMBITO COMPETENCIAL PROPIO DE LA ENTIDAD LOCAL: PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN Y EFECTOS JURÍDICOS DERIVADOS DE LA MISMA. 3. LA IMPUGNACIÓN DE ACTOS QUE INFRINJAN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO: PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN Y EFECTOS JURÍDICOS DERIVADOS DE LA MISMA.—V. EL DEBER DE COMUNICACION DE LOS ACTOS Y ACUERDOS LOCALES A LAS ADMINISTRACIONES DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.—VI. LA LEGITIMACION DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES PARA IMPUGNAR LOS ACTOS QUE HUBIEREN VOTADO DESFAVORABLEMENTE.—VII. CONCLUSION.

## I. OBSERVACION PREVIA

Suficientemente conocido es que tras la Constitución de 1978, el tema del control de la actividad de las Entidades locales ha experimentado una importantísima inflexión al haberse producido un giro o cambio sustancial en la regulación normativa, hasta entonces básicamente contenida en la Ley de Régimen local de 1955 (en adelante, LRL). No me entretendré por ello en reiterar las causas y los distintos hitos normativos que han jalonado esa transformación en verdad destacada, si bien parece conveniente realizar algunas observaciones en relación al marco jurídico en los actuales momentos vigente, a fin de situar en las mejores condiciones el análisis que me propongo llevar a cabo atendiendo a las previsiones al respecto contenidas en el Proyecto de Ley reguladora de las Bases del Régimen local de 1984.

Observaciones, por lo demás, a las que debe preceder una advertencia inicial que es imprescindible resaltar desde este mismo instante. Aun cuando el título general de la Comunicación se refiere al control de los actos de las Corporaciones locales, aquí no se trata de examinar o analizar todas y cada una de las diversas técnicas que, en un sentido amplio, son susceptibles, sin duda, de englobarse bajo dicho concepto. Concepto el de control, por otro lado, de no fácil ni unívoca determinación, a pesar de la generalización a que se asiste en su empleo —piénsese, por ejemplo, en el tenor de los artículos 160, 1.º; 150, 1.º y 2.º; 153, etc., del texto constitucional—, que, no obstante, en términos generales y abstractos, quizá pueda

describirse como equivalente a aquella actividad dirigida a la revisión de una actividad principal o primaria (1), comprendiendo asimismo a aquellas actividades previas y simultáneas de carácter autorizador, aprobatorio o simplemente directivo de las acciones propuestas por el Ente sujeto a control. De este modo, es evidente que el juego desplegado por cada una de esas múltiples técnicas se acomodará mejor o peor a las características y naturaleza misma de las actividades sobre las que se proyectan, razón por la que es ineludible introducir distingos y separaciones a fin de determinar su compatibilidad con el principio básico de autonomía que el texto constitucional garantiza a Municipios y Provincias.

Pues bien, en esta ocasión pretendo ocuparme única y exclusivamente de los controles articulables en relación a aquellos actos de naturaleza no económico-financiera de las Entidades locales (2), y aun en ese caso, no a todas las técnicas posibles, sino a aquella que tradicionalmente se ha concretado en la llamada potestad gubernativa de suspensión de la eficacia de los actos y acuerdos de las Corporaciones locales, por más que dicha potestad haya desaparecido formalmente para posibilitarse ese efecto suspensivo sólo con ocasión de la impugnación contencioso-administrativa de dichos actos y acuerdos.

## II. LA PROBLEMÁTICA GENERAL DE LA SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS LOCALES TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y SU VIGENTE REGULACIÓN EN LOS ARTÍCULOS 8 Y 9 DE LA LEY 40/1981, DE 28 DE OCTUBRE

Planteado del modo indicado el objeto del análisis, debe comenzarse por recordar, aunque sea muy brevemente, que, en efecto,

(1) En este sentido, *vid.* PAREJO ALFONSO: *Estado social y Administración pública (Los postulados constitucionales de la reforma administrativa)*, Civitas, Madrid, 1983, págs. 192 y sigs. Para una teoría general del control administrativo, en especial desde la perspectiva de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, *vid.* el libro de TOLIVAR ALAS: *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1981, fundamentalmente en toda su primera parte.

(2) Sin perjuicio de que sobre la actividad económico-financiera recaigan también los controles a los que seguidamente voy a referirme, la especificidad de dicha actividad —que se refleja, por ejemplo, en el peculiar tratamiento que recibe a todo lo largo del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, sobre ingresos de las Corporaciones locales, y que se ha plasmado asimismo en la atribución específica a determinadas Comunidades Autónomas de la «tutela financiera» sobre tales Entidades locales (caso, entre otros, de los arts. 48, 1.º, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y 49, 1.º, del Estatuto de Autonomía de Galicia), aconseja que se prescinda ahora de esta problemática, que, por lo demás, será objeto de específico tratamiento en otras Comunicaciones a estas mismas Jornadas de Estudio sobre la Administración local.

a raíz de la entrada en vigor del texto constitucional y en virtud de la aprobación de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, en rigurosos términos ha quedado liquidada la tradicional potestad estatal de suspensión de la eficacia de los actos de las Entidades locales, que se preveía en los artículos 362 y siguientes de la LRL. Rectificación ésta ciertamente importante y destacable, aunque, en mi opinión, no sea la consecuencia más relevante del cambio operado por la Ley de 28 de octubre de 1981. Y no lo es porque, de hecho, esa suspensión se puede lograr igualmente a través ahora de la impugnación contencioso-administrativa del acto local.

En efecto, como es perfectamente sabido, en la actualidad basta con impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa el acto local —por la Administración del Estado o la Comunidad Autónoma correspondiente— para que, en determinadas circunstancias, *ope legis* se produzca la suspensión automática de su eficacia, exceptuándose así el principio o regla general de la eficacia de todo acto administrativo, debiéndose tener en cuenta, además, que el proceso jurisdiccional se adecua también al especial previsto por el artículo 118 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 (en adelante, LJCA). En suma, que mientras bajo la vigencia de la LRL (arts. 362 y sigs.), el Gobernador civil suspendía, y frente a su decisión se articulaba, bien el correspondiente recurso de alzada y posterior recurso contencioso-administrativo, bien la inmediata remisión del expediente a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la oportuna Audiencia Territorial para que ésta levantara o confirmara la suspensión —anulando, en este último caso, el acto suspendido (art. 118 de la LJCA)—, ahora, el artículo 8 de la Ley 40/1981 ha eliminado esa potestad gubernativa de suspensión, aun cuando el mismo efecto suspensivo pueda lograrse automáticamente a través de la impugnación del acto en cuestión ante la Audiencia Territorial, tramitándose asimismo el proceso con arreglo a las previsiones del precitado artículo 118 de la LJCA. Baste recordar el tenor literal de dicho artículo 8, 1.º, de la Ley 40/1981, de 28 de octubre:

«Los actos y acuerdos de las Corporaciones locales que constituyen infracción de las Leyes y afectan directamente a materias de la competencia del Estado, podrán ser impugnados por esta Administración ante la jurisdicción contencioso-administrativa. *La impugnación producirá la suspensión del acto o acuerdo, pero el Tribunal de-*

*berá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a treinta días. El procedimiento será el establecido en el artículo 118 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La sentencia contendrá alguno de los fallos a que se refieren los artículos 81 y siguientes de la mencionada Ley» (3).*

Por tanto, el efecto suspensivo, de una u otra forma, queda, en principio, garantizado.

Ahora bien, prescindiendo de las dificultades que se plantean en orden a acomodar el proceso del artículo 118 de la LJCA a la impugnación prevista en el comentado artículo 8, fundamentalmente dadas las previsiones en éste incorporadas respecto al alcance de la sentencia (4), el cambio verdaderamente trascendental hay que encontrarlo, a mi juicio, en los supuestos concretos que posibilitan el indicado efecto suspensivo consustancial a la impugnación. Es aquí donde el artículo 8 de la Ley 40/1981 despliega su mayor virtualidad

---

(3) Debe advertirse que la Disposición final 5.ª de la propia Ley 40/1981, de 28 de octubre, establece que «las facultades de impugnación atribuidas por la presente Ley a la Administración del Estado, corresponderán a las Comunidades Autónomas en relación con las competencias que hayan asumido y de acuerdo con lo establecido en sus respectivos Estatutos», lo que explica esa dualidad de instancias legitimadoras para la impugnación contencioso-administrativa que se comenta.

Por lo demás, y sin ánimo exhaustivo, entre la bibliografía que se ha ocupado hasta la fecha del análisis de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, en el extremo que interesa, pueden destacarse los trabajos de FIGUEIRA LOURO: «Suspensión-impugnación por la Administración de acuerdos ilegales de las Corporaciones locales», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 217 (1983), págs. 9 y sigs.; MOREY: «El control de legalidad y la suspensión de acuerdos de los Entes territoriales por el Estado», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 214 (1982), págs. 239 y sigs.; GONZÁLEZ SALINAS: «La suspensión de la ejecución de los actos de las Entidades locales a instancia del Estado», en REDA, núm. 35 (1982), págs. 676 y sigs.; RAZQUIN LIZÁRRAGA: «El nuevo régimen de suspensión de acuerdos locales», en RVAP, núm. 1 (1981), páginas 111 y sigs.; NAVARRO PALACIOS: «El control judicial de la legalidad en las impugnaciones y acuerdos de las Corporaciones locales por la Administración del Estado», en el vol. col. *El Poder judicial*, III, IEF, Madrid, 1983, págs. 2177 y sigs.; asimismo, aunque inédita por el momento, es de gran interés la Memoria de Licenciatura de FANLO LORAS: *Tutela y control de los actos y acuerdos de las Corporaciones locales. En especial, la suspensión de actos y acuerdos*, leída, en octubre de 1983, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza.

(4) En efecto, mientras que el artículo 118 de la LJCA, en clara correspondencia con la finalidad misma del procedimiento especial que regula, establece en su párrafo 5.º, que «... el Tribunal, dentro de los diez días siguientes, dictará sentencia por la que se levante la suspensión o se anule el acto a que la misma se refiere», el artículo 8, 1.º, *in fine*, de la Ley 40/1981, tras señalar que el procedimiento a seguir en la tramitación de la impugnación será el previsto en el artículo 118 de la LJCA, añade que «la sentencia contendrá alguno de los fallos a que se refieren los artículos 81 y siguientes de la Ley mencionada». Es decir, que la sentencia no queda ahora limitada a levantar la suspensión o a anular el acto, sino que puede también declarar la inadmisibilidad de la impugnación, circunstancia ésta ciertamente perturbadora que habrá que eliminar. En general, sobre la inoportunidad del artículo 8 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, remitiéndose al procedimiento del artículo 118 de la LJCA, dada su difícil aplicación por haberse concebido dicho procedimiento para un supuesto basado radicalmente en principios distintos, *vid.*, por ejemplo, las consideraciones de NAVARRO PALACIOS: «El control judicial de la legalidad...», *loc. cit.*, págs. 2198 y sigs.

innovadora, y es aquí también donde aparecen las mayores dificultades para admitir sin más la oportunidad del procedimiento arbitrado.

La razón es bien sencilla. Frente a los cuatro supuestos normativos que el artículo 362 de la LRL preveía —que en realidad bien podían haberse resumido en uno solo, concretamente en el relativo a la «infracción manifiesta de Ley», si no hubiera sido por el diferente trámite procedimental y procesal que debía observarse según se tratase de suspensión por alguna de las tres primeras causas o de la cuarta y última causa, todas previstas en dicho artículo 362, 1.º, de la LRL (5)—, frente a los supuestos habilitantes de la suspensión, digo, previstos en la LRL, la Ley 40/1981, en su artículo 8, ha operado una restricción en verdad notable, con lo que, indirectamente, la posibilidad de suspensión derivada de la impugnación contencioso-administrativa ha quedado ampliamente recordada. Baste observar, en este sentido, que el artículo 8 condiciona la impugnación de la que deriva la suspensión de la eficacia del acto a que se trate, concretamente, de un acto que infrinja la Ley y «afecte directamente a materias de la competencia del Estado» —o de las Comunidades Autónomas respectivas—, debiéndose interpretar, pues, que no basta con que el acto incurra en algún vicio de ilegalidad, sino que sólo los vicios de ilegalidad consistentes en incompetencia quedan suspendidos *ope legis* en virtud de la correspondiente impugnación contencioso-administrativa. En realidad, la cláusula «afecten directamente a materias de la competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas» que se ha adoptado, no es de fácil precisión, lo que se comprueba en las diversas valoraciones del alcance y significado que acerca de la misma se han mantenido, si bien últimamente parece perfectamente consolidada la tesis jurisprudencial que ha interpretado este requisito en un sentido estricto y riguroso, como equivalente a invasión de competencias ajenas, propias del Estado o de la Comunidad Autónoma impugnante (6).

---

(5) En este sentido, *vid.* SALAS HERNÁNDEZ: «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre la Administración local y la del Estado», en el volumen col. (dirigido por S. MARTÍN-RETORTILLO): *Descentralización administrativa y organización política*, II, Alfaguara, Madrid, 1973, págs. 297 y sigs., en especial, páginas 416 y sigs.

(6) Por de pronto, y a pesar de la claridad de los términos del artículo 8 al exigir concurrentemente las dos circunstancias de que el acto constituya infracción de las Leyes y afecte directamente a materias de la competencia del Estado, el artículo 5, 1.º, del Real Decreto 1262/1981, de 5 de junio, por si hubiera alguna duda, ha puntualizado que «los actos y acuerdos de las Corporaciones locales sólo podrán suspenderse por la Administración del Estado cuando concurren simultáneamente las

En consecuencia, el sistema en la actualidad vigente no es, en mi opinión, tan criticable por la judicialización a la que se ha procedido en la determinación y producción del efecto suspensivo de la eficacia de los actos de los Entes locales, como, ante todo, por la restricción operada al posibilitar única y exclusivamente esa impugnación con eficacia suspensiva en relación a aquellos actos locales que afecten o violen competencias propias del Estado o de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial se localice el Ente local. Aquí es donde la Ley propicia las mayores críticas, a pesar de que el artículo 9, respecto de los acuerdos de las Entidades locales que «incurran en infracción del ordenamiento», legitima para impugnarlos ante la jurisdicción contencioso-administrativa, tanto a la Administración estatal como a las Comunidades Autónomas y aun a los miembros de dichas Corporaciones que hubieren votado desfavorablemente a los mismos. Y es que esta legitimación para recurrir en interés de la Ley, en defensa estricta de la legalidad —que dada la redacción del artículo 9 plantea, por lo demás, no pocos problemas interpretativos, siquiera sean de orden formal e incluso de no

---

*dos circunstancias* previstas en el artículo 8 del Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero (circunstancias idénticas a las del actual art. 8 de la Ley 40/1981).

Pero, por otro lado, como se señala en el texto, la valoración de este supuesto de hecho, que legitima al Estado y a las Comunidades Autónomas para impugnar el acto local ante la jurisdicción contencioso-administrativa, con el efecto fundamental de la suspensión automática *ope legis* de su eficacia, ha merecido consideraciones de muy diverso tenor en relación a su alcance y significado. En este sentido, uno de los primeros comentaristas del artículo 8 de la Ley 40/1981, RAZQUIN LIZÁRRAGA: «El nuevo régimen...», loc. cit., pág. 129, mantendría que sólo hay una aparente restricción de las causas que, según el artículo 362 de la LRL, facultaban para la suspensión, dada la notable imprecisión y amplitud de la circunstancia relativa a la afectación directa, por el acto local, de materias de la competencia del Estado (o de las Comunidades Autónomas), ya que «a las competencias del Estado afectarán la mayoría de los actos y acuerdos locales, en cuanto que la 'superioridad' de los intereses generales será una pugna que no hace ahora sino continuar con nuevo vigor», añadiendo, además, que el presunto límite de que la afectación sea directa parece difícilmente operativo en la práctica.

No obstante, la práctica judicial ha puesto en evidencia el carácter restrictivo del supuesto habilitante de la impugnación, al interpretarse muy rigurosamente la circunstancia que se comenta, es decir, la exigencia de que el acto afecte directamente a materias de la competencia del Estado (o de las Comunidades Autónomas). En este sentido, FANLO LORAS: *Tutela y control...*, op. cit., que, tras un detallado análisis de diversas sentencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales y del Tribunal Supremo, concluye que el criterio «afecte a materia que corresponda a la competencia de la Administración del Estado», es mucho más restrictivo que el de «incidencia en los intereses generales concurrentes con los propios del Estado», lo que, ciertamente, puede dar lugar a que los intereses generales queden minusvalorados, sin posibilidad de reacción del Estado o de las Comunidades Autónomas, por no afectar el acto ilegal directamente, sin embargo, sus ámbitos competenciales propios. Entre otras sentencias, interpretando la expresión «afecten directamente a materias de la competencia del Estado» (o de las Comunidades Autónomas), *vid.* las del Tribunal Supremo de 21 de mayo (Arz. 4.111), 24 de mayo (Arz. 4.121), auto de

difícil solución (7)—, no conlleva, sin embargo, efecto suspensivo automático de la eficacia del acto que se impugna, tratándose, pues, de un simple reconocimiento de interés suficiente en defensa de la legalidad a una serie de Entes y sujetos que les legitima para impugnar cualesquiera actos, a través del proceso ordinario contencioso-administrativo. Quiere decirse, en definitiva, que la previsión del artículo 9 no llega a colmar la insuficiente virtualidad que despliega el artículo 8 para la efectiva protección de los intereses generales desconocidos por actuaciones de los Entes locales contrarias al ordenamiento jurídico.

No obstante, y a pesar de las críticas doctrinales vertidas en relación al sistema diseñado por el artículo 8 de la Ley 40/1981, lo cierto es que el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) en alguna sentencia ha asumido idéntico planteamiento, llegando a estimar incompatible con la autonomía que proclama el artículo 137 del texto constitucional, la suspensión gubernativa de acuerdos municipales presuntamente ilegales —o la suspensión automática como consecuencia de la impugnación judicial de los mismos, habría que añadir— cuando hayan sido dictados en relación a materias que correspondan al ámbito competencial exclusivo de las Entidades locales. Tal es el caso de la sentencia de 29 de abril de 1981 (BOE del 21 de mayo), dictada con ocasión de la cuestión de inconstituciona-

---

25 de mayo (Arz. 4.125), 1 de junio (Arz. 4.168), 3 de junio (Arz. 4.129), 16 de julio (Arz. 5.436), 11 de octubre (Arz. 6.359), todas del año 1982, así como las de 21 y 30 de junio (Arz. 3.616 y 3.617), 16 de julio (Arz. 5.446) y 11 de octubre (Arz. 6.359) del año 1983 y tres sentencias de 24 de enero de 1984 (Arz. 144, 146 y 150, respectivamente). De ahí el juicio, en verdad tajante, del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid, 1983, pág. 136, en nota, cuando discrepa profundamente «de la interpretación formalista que a este principio, correctamente formulado por el Tribunal Constitucional ('los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incida en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad': sentencia de 2 de febrero de 1981), ha dado luego la Ley de 28 de octubre de 1981, artículo 8». Y ello, en su opinión, porque «sólo si se confiara por una ulterior Ley básica de Régimen local a las Comunidades Autónomas una tutela de legalidad más extensa sobre las Entidades locales, sería admisible dicha limitación, según la cual el Estado sólo puede fiscalizar los actos y acuerdos de las Corporaciones locales que 'afecten directamente a materias de la competencia del Estado', dejando así entregadas a las masas de vecinos, normalmente indefensos, a las arbitrariedades municipales, sin otra posibilidad que acudir a la inefectiva vía de los recursos contencioso-administrativos...», apostillando que «el interés general es no sólo defender la propia y específica competencia, sino también la aplicación general de las Leyes y la igualdad ante las mismas». El hecho es, como más tarde podrá comprobarse, que el Proyecto de Ley Reguladora de las Bases del Régimen local, presentado a las Cortes en abril del presente año, en nada se orienta en el planteamiento indicado.

(7) *Vid.*, al respecto, el trabajo de NAVARRO PALACIOS: «El control judicial de la legalidad...», loc. cit., págs. 2197 y sigs.



lidad planteada acerca del artículo 365, 1.º, en relación con el artículo 362, 1.º, 4.ª, ambos de la LRL, que perfilando mucho más las conclusiones que ya mantuviera el TC en su anterior sentencia de 2 de febrero de 1981 (8), afirmará taxativamente en su fundamento jurídico 6.º que:

«La suspensión gubernativa de acuerdos municipales sin otra razón que el control de legalidad en materia que corresponda al ámbito competencial exclusivo de las Entidades locales no es compatible con la autonomía que hoy proclama el artículo 137 de la Constitución, porque entraña una tutela sin otro fundamento que la defensa de la legalidad ejercitable por una vía excepcional. La atribución del juicio de legalidad del acuerdo suspendido a instancia de la autoridad gubernativa a los Tribunales, y lo que se arguye desde planteamientos procesales respecto a que se trata de una legitimación excepcional con una medida cautelar o preventiva consistente en la privación de efectos del acto suspendido en tanto se dilucida su legalidad, no altera la quiebra que para la autonomía local significa el control de la autoridad gubernativa en cuanto a actos comprendidos en el ámbito competencial de la Entidad local, respecto de los cuales aquella autoridad no invoca otra justificación que la defensa de la legalidad; la excepción que la ejecutoriedad de los actos legales supone la suspensión deja en manos de la autoridad gubernativa un medio excesivamente restrictivo de la actuación local en la gestión de sus propios intereses. Por el contrario, la suspensión, en cuanto sirva a la defensa de competencias de la Administración del Estado u obedezca a corregir invasiones de ámbitos ajenos al municipal o se afecte materia que corresponde a aquella Administración, no podrá decirse que entraña un atentado a la autonomía local, entendida como ámbito de actuación propia que tiene sus límites...».

---

(8) En la conocidísima sentencia de 2 de febrero de 1981, dictada a consecuencia del recurso de inconstitucionalidad planteado en relación a determinados preceptos de la LRL, el Tribunal Constitucional mantendría que los conceptos de autonomía y de control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias no son incompatibles, admitiendo la plena constitucionalidad de ese control cuando *el ejercicio de las competencias de la Entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad, sean del Municipio, la Provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado*; de manera que la indicada sentencia admite la constitucionalidad de ese control de legalidad —que no tiene por qué ser exclusivamente jurisdiccional— siempre que el acto ilegal incida «en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad».

Por el contrario, la sentencia de 29 de abril de 1981, como vamos a ver seguidamente, parece ir más allá al introducir una singular matización, consistente en amparar el control o tutela estatal en la defensa de las competencias de la Administración del Estado, fundamento no exactamente coincidente con el de la incidencia del acto local en «intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad». De ahí la crítica, antes referida, del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA al artículo 8 de la Ley de 28 de octubre de 1981, ajustado en todo a la tesis de la sentencia de 29 de abril de 1981.

La posición del TC puede parecer quizá excesivamente rígida, pero es inequívoca al respecto. No a la suspensión sin otra razón o fundamento que el control de legalidad cuando se trate de actos dictados en el ejercicio de competencias exclusivas de las Entidades locales y que no afecten a competencias —o a materias de la competencia— del Estado o de las Comunidades Autónomas, lo que explica y justifica, pues, la redacción dada a los artículos 8 y 9 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre.

### III. LA INCIDENCIA DE LA DISTINCION ENTRE ACTOS DICTADOS EN EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS PROPIAS O DELEGADAS EN LA AMPLITUD DE LAS TECNICAS DE CONTROL

De acuerdo con la propia interpretación del TC acerca de la limitación constitucional a los controles sobre los actos de las Entidades locales, según la cual éstos deben circunscribirse a los de mera legalidad sobre el ejercicio de las competencias, y aun en este caso siempre que se trate de controles puntuales y no genéricos e indeterminados y constriñiendo, además, los posibles efectos suspensivos automáticos de la eficacia de los actos sujetos a control a aquellos supuestos en los que por las características del acto queden afectadas competencias estatales o autonómicas, esta importante limitación, digo, exige precisar, no obstante, si se refiere a la actividad resultante del ejercicio de cualesquiera competencias o si, por el contrario, la intensidad, eficacia y aun naturaleza de los controles —los hasta ahora expuestos (controles de legalidad) y otros más (controles de oportunidad)— depende de que las competencias ejercitadas sean propias del Ente local o simplemente delegadas por el Estado o por la Comunidad Autónoma correspondiente.

Pues bien, como han destacado los profesores PAREJO ALFONSO y MUÑOZ MACHADO, la distinción entre asuntos propios o delegados tiene una gran trascendencia desde la perspectiva del control de los actos de las Entidades locales (9), y tiene esa gran trascendencia porque dada su distinta naturaleza y funcionalidad, las técnicas de control necesariamente han de presentar diferencias sustanciales según recaigan en unos u otros tipos de competencias. En este sen-

---

(9) *Vid.*, respectivamente, *Estado social y Administración pública...*, op. cit., páginas 230 y sigs., y *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, II, Civitas, Madrid, 1984, págs. 219 y sigs.

tido, hay que destacar que la Constitución y los Estatutos de Autonomía permiten que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas puedan delegar competencias propias a las Corporaciones locales, competencias que no se corresponden, obviamente, con el contenido esencial de la autonomía local, con los intereses privativos que el texto constitucional fija como determinantes del derecho al autogobierno de tales Entes (art. 137 de la Constitución), con lo que el ejercicio de tales competencias delegadas queda al margen del régimen jurídico general regulador del control de legalidad de los actos de las Corporaciones locales dictados en el ejercicio de competencias propias. Se da entrada, pues, en el caso de actos dictados en el ejercicio de competencias delegadas, a un peculiar régimen jurídico —el de las delegaciones intersubjetivas, sin perjuicio de las modulaciones que en el mismo puedan introducirse— que, por su propia naturaleza, va a permitir incuestionablemente ir mucho más allá del estricto control de legalidad, único mecanismo admisible, sin embargo, en relación a aquella actividad propia y privativa de las Entidades locales.

Quiere decirse, por tanto, con otras palabras, que los controles estrictos de legalidad —hoy día recogidos, como ya se ha visto, en la Ley 40/1981— quedan circunscritos sólo y exclusivamente a los actos locales dictados en el ejercicio de competencias propias y no delegadas, pudiéndose articular en los restantes casos otros tipos de controles, incluso de mera oportunidad, sin que por ello se viole el principio constitucional de autonomía local. Conclusión ésta que, aun con cierta ambigüedad, parece confirmarse por el TC en su sentencia de 2 de febrero de 1981, dictada a propósito del recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la LRL de 1955, al estimar, tras admitir la compatibilidad del principio de autonomía local con el ejercicio por el Estado o las Comunidades Autónomas de un control de legalidad puntual sobre los actos de las Entidades locales, que:

«En cambio la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada *en los supuestos en que la decisión correspondiente a la 'gestión de los intereses respectivos'* fuera objeto de un control de oportunidad de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración. Ello, naturalmente, salvo excepción que pueda fundamentarse en la propia Constitución, como se comprobará más adelante».

Nótese que la negación del control de oportunidad lo es por referencia a los supuestos correspondientes a «la gestión de los intereses respectivos» de la Entidad local, es decir, a los asuntos privados de la misma, a los actos dictados, en suma, en el ejercicio de competencias propias. Lo cual quiere decir, *a sensu contrario*, que ese control de oportunidad no tiene por qué ser incompatible con el principio de autonomía que la Constitución garantiza a las Entidades locales cuando éstas actúan en el ejercicio de competencias delegadas. Cierto es, empero, que la misma sentencia concluirá estimando derogado por inconstitucionalidad sobrevenida el artículo 7 de la LRL, que atribuía a la Administración estatal un poder de dirección sobre los asuntos no exclusivos de las Corporaciones locales —lo que parece contradecir la conclusión expuesta—, pero no puede olvidarse, como muy oportunamente ha señalado MUÑOZ MACHADO, que dicha declaración constitucional «hay que comprenderla teniendo en cuenta que por el juego del artículo 7 con lo establecido en los artículos 156 y 285 (todos de la LRL), no había en el sistema de aquella Ley verdaderas competencias exclusivas, de manera que la actividad local entera, fueran las competencias ejercidas propias o delegadas, podía quedar sometida a dirección estatal» (10).

En consecuencia, no deben extraerse conclusiones taxativas en contra de posibles controles genéricos y de oportunidad, concretados en poderes de instrucción y dirección de la actividad de las Corporaciones locales, cuando esa actividad se desarrolla en el ejercicio de competencias delegadas. El estricto control de legalidad, tal como queda caracterizado en la Ley 40/1981, de 28 de octubre, con la confirmación de la doctrina mantenida por el TC en la precitada sentencia de 29 de abril de 1981, queda, por tanto, constreñido a los actos que las Corporaciones locales dicten en el ejercicio de las competencias que las Leyes les atribuyan y reconozcan como propias, pudiéndose arbitrar, por el contrario, otro tipo de controles —incluido el de oportunidad— cuando lo sean en el ejercicio de competencias delegadas, tal como, en efecto, prevé el Proyecto de Ley reguladora de las Bases del Régimen local en sus artículos 7, 26 y 36 —y ha anticipado ya, en parte, la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983 (arts. 5 y sigs.)—.

Pero aclarada la incidencia de la distinción comentada, veamos ya cómo queda diseñado el control de legalidad en el referido Pro-

---

(10) Vid. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público...*, op. cit., pág. 242.

yecto de Ley recientemente presentado ante la Mesa del Congreso de los Diputados (*BOC* de 3 de abril de 1984).

#### IV. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE CONTROL DE LOS ACTOS LOCALES PREVISTO EN EL PROYECTO DE LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL REGIMEN LOCAL DE 1984

De acuerdo con los postulados relativos a la autonomía que a Municipios y Provincias el texto constitucional ha reconocido, la Ley 40/1981, tal como se ha expuesto con anterioridad, ha restringido notablemente los supuestos en los que la Administración estatal o la Comunidad Autónoma correspondiente pueden lograr la suspensión de la eficacia de los actos locales hasta que la jurisdicción contencioso-administrativa resuelva acerca de su conformidad o disconformidad con el ordenamiento jurídico; planteamiento, ya se ha dicho, quizá excesivamente riguroso que, sin embargo, la sentencia del TC de 29 de abril de 1981 parece no sólo confirmar desde la perspectiva de su constitucionalidad, sino incluso exigir como único posible.

Pues bien, con carácter general hay que señalar desde ahora mismo que el Proyecto de Ley se orienta en términos prácticamente idénticos, introduciendo, no obstante, algunas alteraciones en apariencia no sustanciales que, sin embargo, diré ya, resultarán serlo y que, por otra parte, no mejoran en absoluto la parca regulación, en sus aspectos formales y procedimentales, que estableciera la Ley 40/1981. En este sentido, y a pesar de su extensión, con la finalidad de situar mejor las premisas de las que parte el Proyecto de Ley que va a examinarse, parece oportuno comenzar recordando la valoración que del tradicional sistema de tutela del Estado sobre las Corporaciones locales —básicamente reflejado en la potestad gubernativa de suspensión de la eficacia de sus actos— se contiene en el Preámbulo de dicho Proyecto de Ley. Valoración, por lo demás, y no podía ser de otra forma, manifiestamente apoyada en los principios constitucionales al respecto contenidos en los artículos 137, 140 y 141 y en la doctrina del TC que hasta la fecha se ha producido. Dice así el Preámbulo:

«Por lo que hace a las relaciones interadministrativas, salta a la vista la radical inadecuación del mantenimiento en el nuevo com-

puesto Estado constitucional de las técnicas y las categorías cristalizadas en el Estado centralista y autoritario. En particular, ese juicio de radical obsolescencia *merece predicarse de las técnicas formalizadas actuables con voluntad unilateral de una de las Administraciones e incidentes normalmente en la validez o la eficacia de los actos emanados de otra, en este sentido subordinada a la anterior; técnicas que no son sino trasunto y consecuencia lógica de la construcción piramidal y jerárquica del poder administrativo, puesto que la tutela, a la que todas ellas se reconducen, no es sino una categoría que expresa una situación de fuerte dependencia cuasi jerárquica. El principio constitucional de autonomía y el administrativo de descentralización en que se fundamenta el nuevo Estado implican la diversificación de los centros del poder público administrativo y la actuación de cada uno de ellos, en su ámbito propio, con plena capacidad y bajo la propia responsabilidad, es decir, impiden la atribución a alguno de ellos de facultades de control que recaigan sobre la actividad en general de los otros y que supongan una limitación de la capacidad de éstos».*

Afirmación explícita, pues, de la superación constitucional de la tradicional tutela estatal y de las técnicas sobre las que se apoyaba, sin que por ello proceda la eliminación radical de cualquier control, circunstancia de la que, entonces sí, podría dimanar incluso el arrumbamiento pleno de la propia estructura constitucional del Estado. Antes bien, el Proyecto de Ley acertadamente advierte que:

«Ciertamente que ello no significa en modo alguno la invertebración del poder público administrativo, pues simultáneamente juega el principio de unidad y su traducción administrativa en los de coordinación y eficacia. Sucede sólo que ya no es legítima la realización de estos valores por las vías expuestas (...). *De este modo las técnicas de relación entre Administraciones han de tener por objeto más bien la definición del marco y la comunicación, incluso de carácter informal, para la colaboración y la coordinación interadministrativas, fundamentalmente voluntarias y de base negocial. Naturalmente, el cuadro de técnicas ha de cerrarse por un sistema resolutorio del supuesto límite del conflicto por fracaso de las mismas. La configuración de ese sistema de conflictos tiene que ser, a la vez, respetuoso con la esencial igualdad posicional de las Administraciones territoriales y aseguradoras de que el plantetamiento y la sustanciación del conflicto no alteran la específica estructura constitucional de los intereses públicos a los que sirven dichas Administraciones».*

La necesidad de dar entrada, consecuentemente, a fórmulas de colaboración y coordinación entre las diversas Administraciones pú-

blicas territoriales (11) se constituye en el centro de gravedad de las nuevas relaciones interadministrativas, y sólo con carácter excepcional, como *cierre del sistema*, cabe dar entrada a determinados mecanismos de control que, en todo caso, habrán de ser respetuosos «con la esencial igualdad posicional de las Administraciones territoriales». Sobre esta base, fácilmente puede vislumbrarse que el Proyecto de Ley pocas novedades va a introducir respecto del sistema previsto por los artículos 8 y 9 de la Ley 40/1981, en lo que atañe al control de los actos locales.

En efecto, bajo la rúbrica —bien significativa, por lo demás— de «Impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones», los artículos 58 y siguientes del Proyecto de Ley arbitran las siguientes modalidades de control de los actos y acuerdos de las Corporaciones locales:

#### 1. LA SUSPENSIÓN POR EL DELEGADO DEL GOBIERNO DE AQUELLOS ACTOS QUE ATENTEN GRAVEMENTE AL INTERÉS GENERAL DE ESPAÑA

El artículo 62 incorpora la única novedad propiamente dicha del Proyecto respecto de la normativa vigente, al prever un supuesto de suspensión gubernativa, por el Estado exclusivamente, de determinados actos y acuerdos locales. Según este artículo 62:

«Si una Entidad local adoptara actos o acuerdos que atenten gravemente el interés general de España, el Delegado del Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Corporación y en el caso de no ser atendido, podrán suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes a la protección de dicho interés, debiendo impugnarlos en el plazo de diez días desde la suspensión, ante la jurisdicción contencioso-administrativa».

En relación al presente supuesto son precisas algunas observaciones. Se ha optado, en primer término, por reconocer formalmente una potestad a la Administración estatal de suspensión de la eficacia de determinados actos de las Entidades locales, reconocimiento, en mi opinión, que, por lo ya comentado anteriormente, no me parece imprescindible si a la impugnación contencioso-administrativa se le atribuye por la Ley eficacia suspensiva automática. De

---

(11) Como exigencia evidente de la nueva estructura territorial del Estado y de la compaginación de los principios de unidad y de autonomía, tal como he tenido oportunidad de destacar en mi trabajo «El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica», *RVAP*, núm. 6 (1983), págs. 201 y sigs.

cualquier forma, el hecho de que la suspensión se produzca ahora en virtud del ejercicio de una potestad administrativa, y no como resultado de la impugnación contencioso-administrativa del acto, no debe dar lugar a mayores disputas, dado que suspendida la eficacia del acto por el Delegado del Gobierno, éste, en el plazo de diez días, deberá formalizar necesariamente el correspondiente recurso contencioso-administrativo contra dicho acto local.

Ahora bien, dicho esto, la novedad del precepto está en el supuesto de hecho habilitante de la suspensión. Obsérvese que lo que se pretende proteger no son ya en rigurosos términos competencias propias del Estado o de las Comunidades Autónomas, sino el interés general de España, gravemente atentado por el acto o acuerdo que se suspende e impugna posteriormente —en fórmula seguramente inspirada en el artículo 155, 1.º, de la Constitución—, lo que explica que sólo a la Administración del Estado y no a las Comunidades Autónomas se reconozca dicha potestad. Late, pues, en el fondo de la previsión, una preocupación evidente por la protección y defensa del interés general, si bien, al haberse introducido una cláusula tan excepcional como indeterminada, parece haber pesado en exceso la tesis de la no suspensión automática —aunque sea judicial— cuando no se trata de defender competencias o corregir invasiones de ámbitos competenciales ajenos al municipal, etc., tesis mantenida, como reiteradamente he señalado, por el TC en su sentencia de 29 de abril de 1981. Por otra parte, la fórmula empleada —«actos o acuerdos que atenten gravemente el interés general de España»—, de mantenerse, va a plantear graves dudas interpretativas, porque no cualquier infracción del ordenamiento jurídico que vaya en contra de los intereses generales justificará la suspensión, sino sólo aquella que suponga un atentado *grave* a los mismos, con lo que se introduce una condición cualificadora ciertamente compleja y de difícil determinación en general y aun en cada caso concreto. No puede pasar desapercibido, además, que para el caso de una «gestión gravemente dañosa para los intereses supralocales» —lo cual en no pocos casos puede ser reconducible, a mi juicio, a la expresión «atentado grave al interés general de España»—, el artículo 56 del mismo Proyecto de Ley ha previsto la posibilidad de proceder a la disolución de Ayuntamientos y Diputaciones, en virtud de decisión del Consejo de Ministros tras una serie de trámites y acuerdos previos de otras instancias, lo que garantiza, en última instancia —a pesar de su excepcionalidad—, esa protección de los intereses generales.



Quizá, por todo ello, y teniendo en cuenta que el Juez puede de oficio —para el caso de no admitirse la suspensión automática— suspender la eficacia de aquellos actos que puedan causar daños o perjuicios de imposible reparación (art. 122, 2.º, de la LJCA), no sea tan imprescindible esta potestad gubernativa de suspensión, máxime a la vista, reitero, de las dificultades interpretativas que el supuesto de hecho habilitante incuestionablemente plantea. Y, en todo caso, de mantenerse el artículo 62, que se comenta, parece necesario concretar algún tipo de plazo, con toda la amplitud que se quiera, bien para formular el requerimiento previo al Presidente de la Corporación, bien para proceder a la suspensión de la eficacia del acto tras el requerimiento infructuoso, así como lo es también el determinar a través de qué proceso contencioso-administrativo —el ordinario o el especial previsto en el artículo 118 de la LJCA— deberá tramitarse la impugnación subsiguiente a la suspensión, cuestiones todas ellas sobre las que el Proyecto guarda total silencio.

## 2. LA IMPUGNACIÓN DE ACTOS QUE MENOSCABEN O INTERFIERAN EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO O DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS O EXCEDAN DEL ÁMBITO COMPETENCIAL PROPIO DE LA ENTIDAD LOCAL: PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN Y EFECTOS JURÍDICOS DERIVADOS DE LA MISMA

Ningún otro supuesto prevé el Proyecto de Ley que se examina en el que formalmente a la Administración estatal o a las Comunidades Autónomas se les reconozca potestad para suspender la eficacia de los actos locales que incurran en determinadas infracciones del ordenamiento jurídico. Al igual que en la Ley 40/1981, de 28 de octubre, el sistema de control seguido en todos los restantes casos que el Proyecto de Ley prevé aparece plenamente judicializado, si bien se observan algunas rectificaciones respecto de lo dispuesto en aquella Ley que, adelanto ya, no pueden merecer sino un juicio negativo.

Concretamente, en el presente supuesto, el artículo 61 del Proyecto de Ley, guardando un notable paralelismo con el artículo 8 de la Ley 40/1981, ha sido redactado en los términos siguientes:

- «1. Los actos y acuerdos de las Entidades locales que menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas Entidades, podrán ser impugnados directamente, sin necesidad de previo

requerimiento, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por la Administración del Estado o de la correspondiente Comunidad en el plazo señalado por el número 2 del artículo anterior.

La impugnación deberá precisar la lesión o en su caso extralimitación competencial que la motiva y las normas legales vulneradas en que se funda. En el caso de que además contuviera petición expresa de suspensión del acto o acuerdo impugnado, razonada en la integridad y efectividad del interés general o comunitario afectado, el Tribunal, si la estima fundada, acordará dicha suspensión en el primer trámite subsiguiente a la presentación de la impugnación. No obstante, a instancia de la Entidad local y oyendo a la Administración demandante, podrá alzar en cualquier momento, en todo o en parte, la suspensión decretada en caso de que de ella hubiera de derivarse perjuicio al interés local no justificado por las exigencias del interés general o comunitario hecho valer en la impugnación.

2. Las ordenanzas y los presupuestos de las Entidades locales serán impugnables en todo caso ante la jurisdicción contencioso-administrativa de acuerdo con lo previsto en el número anterior».

A pesar del paralelismo con el artículo 8 de la Ley 40/1981, una mera comparación, siquiera sea superficial, entre ambos preceptos, pone de manifiesto rápidamente el cambio, ciertamente llamativo, que en relación al efecto suspensivo de la eficacia del acto, como consecuencia de la impugnación, introduce este artículo 61. Cambio consistente en la eliminación del efecto suspensivo automático derivado de la impugnación, para dar entrada, antes bien, a la correspondiente valoración judicial acerca de los intereses generales o comunitarios y locales en juego. Se suprime, en efecto, el automatismo de la suspensión, lo cual, he de añadir, me parece en verdad regresivo respecto del mecanismo previsto por el artículo 8 de la vigente Ley 40/1981. En este sentido, téngase en cuenta que se legitima a la Administración estatal y a las Comunidades Autónomas para impugnar no cualesquiera actos locales, sino precisamente aquellos que menoscaben o interfieran el ejercicio de las competencias propias del Estado o de la Comunidad Autónoma correspondiente o excedan de la competencia de dichas Entidades locales. Es decir, que estamos —más precisado ahora— ante el mismo supuesto de base del artículo 8 de la Ley 40/1981, circunstancia por la cual nada impide —por haberlo admitido así el propio TC— que a la impugnación quede vinculado el indicado efecto suspensivo.

Por otro lado, al eliminarse la suspensión automática, el artículo 61 resulta en buena medida superfluo si se contempla a la luz de lo previsto en el artículo 60 del mismo Proyecto de Ley, tal como

seguidamente se verá. Hecho que abona la idea de la conveniencia de determinar, en este caso, al igual que en el artículo 8 de la Ley 40/1981, el efecto suspensivo de la impugnación contencioso-administrativa del acto local (12).

Se completa, por lo demás, la regulación de esta modalidad impugnatoria con la fijación de un plazo de quince días hábiles, a contar desde la recepción de la comunicación del acto o acuerdo, para proceder a la impugnación (art. 61, 1.º, en relación con el artículo 60, 2.º), impugnación que es directa sin necesidad de previo requerimiento al Presidente de la Corporación para su anulación. Nada se prevé, sin embargo, acerca del proceso contencioso-administrativo que deba seguirse en la tramitación procesal de la impugnación del acto, planteándose de nuevo una posible duda sobre la aplicación del artículo 118 de la LJCA, que, no obstante, en mi opinión, hay que resolver negativamente dada la eliminación, precisamente, del automatismo en la suspensión de la eficacia del acto.

### 3. LA IMPUGNACIÓN DE ACTOS QUE INFRINJAN EL ORDENAMIENTO

#### JURÍDICO: PROCEDIMIENTO DE IMPUGNACIÓN Y EFECTOS

#### JURÍDICOS DERIVADOS DE LA MISMA

Por último, el Proyecto de Ley legitima también a la Administración del Estado y a las Comunidades Autónomas (art. 58, 1.º) para impugnar los actos y acuerdos de las Entidades locales que infrinjan el ordenamiento jurídico (art. 60). En esta ocasión, el paralelismo surge en relación al artículo 9 de la Ley 40/1981, si bien la regulación prevista ahora parece algo más explícita que la contenida en el mencionado artículo 9. En efecto, mientras que el artículo 9 se limita a legitimar a la Administración del Estado —legitimación extensiva también a las Comunidades Autónomas respectivas, en virtud de la Disposición final 5.ª de la misma Ley 40/1981— para

---

(12) No puede olvidarse, por otro lado, que, con independencia de las críticas que pueda suscitar y de hecho ha propiciado entre la doctrina, el artículo 161, 2, de la Constitución (y Título V de la LOTC) legitima al Gobierno de la Nación para impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas, atribuyéndose a la impugnación un efecto suspensivo de la disposición o resolución recurrida por un plazo máximo de cinco meses. Pues bien, de prosperar el Proyecto de Ley que se comenta, curiosamente las Comunidades Autónomas, con una autonomía política y no meramente administrativa, como es el caso de las Entidades locales (así lo ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional), quedan en una situación de mayor «dependencia» y sometidas a controles más rigurosos que los que recaerán —e incluso hoy día recaen— sobre dichas Entidades locales. Situación a todas luces injustificable e insostenible.

impugnar aquellos acuerdos de las Corporaciones locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico, el artículo 60 del Proyecto de Ley establece el supuesto de hecho legitimador en términos algo más precisos, aunque no por ello queden solventadas todas las cuestiones, en verdad polémicas, que al respecto se suscitan. Dice así dicho artículo 60:

«1. Cuando la Administración del Estado o la de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de sus respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando el presente artículo, para que anule dicho acto o acuerdo.

2. El requerimiento deberá ser motivado y expresar las disposiciones que se estimen vulneradas. Se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo.

3. Si la Entidad no atendiera el requerimiento en el plazo de quince días hábiles a partir de su notificación, la Administración del Estado o en su caso la de la Comunidad Autónoma podrá impugnar el acto o acuerdo directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa».

Al igual que en el artículo 9 de la Ley 40/1981, se prevé aquí una legitimación de la Administración estatal y de las Comunidades Autónomas en interés y defensa de la legalidad, lo que, como antes advertí, cuestiona de inmediato la propia razón de ser del supuesto anteriormente examinado. Téngase en cuenta que aun cuando nada se dice ahora respecto de la suspensión de la eficacia del acto ilegal que se impugna, es obvio que, por aplicación de la regla general contenida en el artículo 122, 2.º, de la LJCA —«procederá la suspensión cuando la ejecución hubiese de ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil»—, dicho acto bien puede ser suspendido en su eficacia por el Tribunal Contencioso-administrativo que conozca de la impugnación a instancia de la Administración impugnante (13). De manera que si en este supuesto impugnatorio,

(13) Ninguna duda debe haber, en efecto, sobre la aplicabilidad del artículo 122, 2.º, de la LJCA, máxime cuando se trata de una impugnación jurisdiccional ordinaria y no del proceso especial regulado en el artículo 118 de la misma Ley. Sobre este particular extremo, *vid.* el comentario de GONZÁLEZ SALINAS: «La suspensión de la ejecución de los actos de las Entidades locales a instancia del Estado», en *REDA*, número 35 (1982), págs. 676 y sigs., al auto del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 1982, reconociendo y afirmando la posibilidad de suspender la eficacia del acto o acuerdo impugnado en ejercicio de la legitimación reconocida en el artículo 9 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, en base a la causa prevista en el artículo 122 de la LJCA. Supuesto totalmente equiparable al que ahora se examina.

Por otra parte, que el Tribunal Supremo, en auto de su Sala 4.ª, de fecha 13 de marzo de 1981, haya mantenido la tesis de que en el marco del procedimiento espe-

basado en la simple infracción del ordenamiento jurídico, puede producirse la suspensión de la eficacia del acto o acuerdo, mientras que cuando la impugnación se ciñe a la concurrencia de determinadas y no cualesquiera infracciones —recuérdese, menoscabo o interferencia de competencias ajenas al Ente local o el propio exceso en relación a competencias que le correspondan—, el efecto suspensivo no es automático, pudiéndose denegar la suspensión solicitada (artículo 61), el factor primordial de diferenciación —así ocurre entre los artículos 8 y 9 de la Ley 40/1981, que, a su vez, determina la incoación de un proceso contencioso-administrativo diverso según se trate de uno u otro caso— se esfuma, y con ello, en buena parte, el propio fundamento de la distinción. Esta se apoyaría única y exclusivamente en la necesidad o no de formular un requerimiento previo a la impugnación, circunstancia que parece manifiestamente insuficiente para justificar la expuesta distinción entre el artículo 60 y el artículo 61, ambos del Proyecto de Ley. De ahí la conveniencia, reitero, de mantener el efecto suspensivo automático *ope legis* en el caso de que la infracción del ordenamiento jurídico que se imputa al acto que se impugna consista en vicio de incompetencia o en la afección, a través del menoscabo o interferencia, de las competencias propias del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Pero hay más observaciones que formular. Una de las cuestiones más debatidas en relación al control de la legalidad sobre las Entidades locales tras la Constitución de 1978, se ha centrado precisamente en determinar a quién haya de corresponder precisamente ese control, si al Estado o a las correspondientes Comunidades Autónomas. En este sentido, la falta de claridad del texto constitu-

---

cial regulado en el artículo 118 de la LJCA era posible suspender los actos de suspensión por el Gobernador civil de acuerdos de las Corporaciones locales, no deja de parecerme gravemente perturbador e incompatible con la propia razón de ser institucional del proceso arbitrado en dicho artículo 118. Tesis que aplicada ahora al artículo 8 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, supondría de hecho desconocer el automatismo del acto suspensivo que la Ley prevé en relación a la eficacia del acto, como consecuencia de su impugnación contencioso-administrativa. En todo caso, a la vista de la regulación contenida en el Proyecto de Ley reguladora de las Bases del Régimen local, esta problemática deja ya de tener cualquier sentido, con excepción, si acaso, del supuesto previsto en el artículo 62, anteriormente examinado. Sobre el referido problema, *vid.* el trabajo de REYES MONTERREAL: «Suspensión de suspensiones», *RAP*, núm. 93 (1980), pág. 151, manteniendo que «en el proceso especial que se regula por el artículo 118 de la Ley Jurisdiccional, no es posible conceder la suspensión provisional alzamiento del acuerdo gubernativo suspensorio de la eficacia ejecutiva de los actos administrativos a que dicho precepto se refiere», así como el comentario de J. NONELL: «Suspensión judicial de la ejecución de los actos de suspensión de acuerdos de las Corporaciones locales por infracción manifiesta de las Leyes», *REDA*, núm. 29 (1981), págs. 378 y sigs., al hilo precisamente del señalado auto del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 1981.

cional en este extremo, así como la conveniencia de evitar una duplicidad de instancias legitimadas —Administración estatal y Comunidades Autónomas— para ejercitar, siquiera sea indirectamente por medio de la impugnación contencioso-administrativa del acto o acuerdo local, un control de legalidad sobre las Entidades locales, ha propiciado la tesis doctrinal de que, con carácter de generalidad, ese control sobre los actos locales que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico debería corresponder, en principio, a las Comunidades Autónomas respectivas, y sólo subsidiariamente al Estado (14).

Pues bien, esta posición parcialmente parece reflejarse en el artículo 60, 1.º, del Proyecto de Ley, al legitimar al Estado y a las Comunidades Autónomas para impugnar dichos actos locales «en el ámbito de sus respectivas competencias», lo cual puede significar que sólo será posible la impugnación en la medida en que el acto ilegal se refiera a materias atribuidas al Ente que impugna el acto. Dado que, como ha señalado SÁNCHEZ MORÓN, «la gran mayoría de las materias sobre las que los Entes locales ejercen sus funciones están atribuidas a las Comunidades Autónomas, son éstas y no el Estado, quien habrá de ejercer ese control general», correspondiendo, pues, al Estado «una función de control casi residual para impugnar los acuerdos que infrinjan la legislación del Estado en materias no atribuidas a las Nacionalidades y Regiones o aquellas que invadan competencias propias de la Administración estatal» (15).

(14) *Vid.*, en este sentido, los razonamientos de PAREJO ALFONSO: *Estado social y Administración pública...*, op. cit., págs. 150 y sigs. y 246 y sigs., en estrecha correspondencia con el problema relativo a la posición de los Entes locales en la nueva estructura territorial del Estado, así como MUÑOZ MACHADO: *Derecho público...*, op. cit., páginas 246-247, que, fijándose en el Derecho comparado, insiste en la conveniencia —aunque de muy dificultosa realización en nuestro ordenamiento dado el propio carácter «bifronte», como ha destacado el Tribunal Constitucional, del Régimen local— de hacer descansar el peso de las facultades de control y vigilancia de las Corporaciones locales en las Comunidades Autónomas respectivas, ya que, textualmente, «sólo las Comunidades Autónomas disponen de un aparato administrativo próximo a los Entes locales y comprensivo de todos los sectores de la actividad pública, mientras que los agentes territoriales de la Administración del Estado son, principalmente, agentes gubernativos con competencias generales, que difícilmente pueden controlar la ejecución de las disposiciones sanitarias o en materia de medio ambiente, por ejemplo. Y, en segundo término, porque en el reparto de las funciones de vigilancia, en razón a la legislación autonómica de 'desarrollo', también se ejecutan, necesariamente, principios de la legislación estatal básica», lo que «puede dar lugar a que el control se ejerza acumuladamente, y pudiera ocurrir que fueran contradictorios los criterios manejados por el Estado y la Comunidad Autónoma, lo cual entorpece el correcto ejercicio de la función de vigilancia y puede generar conflictos adicionales».

(15) SÁNCHEZ MORÓN: «La Comunidad Autónoma de Madrid y la Administración local», en el vol. col. (dirigido por GARCÍA DE ENTERRÍA): *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana*, IEE, Madrid, 1983, pág. 337.

En suma, que en relación a la ordenación de las facultades de vigilancia y control de la actividad de las Corporaciones locales por medio de la impugnación contencioso-administrativa de los actos que dicten, se ha optado por un criterio basado en el de reparto de las competencias que Estado y Comunidades Autónomas tengan atribuidas en cada materia, lo que de hecho determinará, efectivamente, que, en principio y con carácter general, corresponda en la mayoría de los casos la legitimación a las Comunidades Autónomas, consecuencia que no dimana, no obstante, de una atribución plena a dichas Comunidades Autónomas del «poder de tutela» sobre los Entes locales —tal como sucede en otros ordenamientos jurídicos—, sino del hecho de que la gran mayoría de las materias sobre las que los Entes locales ejercen sus funciones son de la competencia de aquéllas.

El referido planteamiento, al que se ve forzado seguramente el Proyecto de Ley dada la peculiar caracterización en nuestro sistema constitucional de las Administraciones locales dentro de la estructura territorial del Estado, puede resultar a la postre, sin embargo, notablemente perturbador, ya no sólo por la obligatoriedad de remitir o comunicar los acuerdos locales al mismo tiempo a la Comunidad Autónoma correspondiente y al oportuno órgano estatal, sino por las propias dificultades en precisar, caso por caso, a la vista del acto que se impugna, si la Administración que ha ejercitado la acción está o no actuando en el ámbito de competencias que le corresponden como propias, con lo que de ser así, aún se difumina más la especificidad del supuesto contemplado en el artículo 61 del Proyecto de Ley respecto del que ahora se examina. Tanto es así que el intento de evitar la aludida duplicidad de instancias legitimadas para impugnar un mismo acto a través de la cláusula comentada engendra, a su vez, mayores problemas, por lo que quizá fuera preferible, una vez más, conservar la fórmula genérica del artículo 9 de la Ley 40/1981, que legitima indistintamente, y en todo caso, tanto a la Administración estatal como a la Administración autonómica.

Finalmente, se exige ahora con carácter previo a la impugnación contencioso-administrativa la formulación al Presidente de la Corporación autora del acto del correspondiente requerimiento para su anulación, requerimiento que en realidad, tal como antes se dijo, viene a sustituir al recurso de reposición exigible hoy día al impugnar el acto en base al reiteradamente citado artículo 9 de la Ley 40/

1981. Transcurridos quince días hábiles, a contar desde la notificación del requerimiento, sin que éste fuere atendido queda abierta ya la vía contencioso-administrativa, no especificándose tampoco nada acerca de la tramitación de la impugnación, si bien no creo que, en este caso, pueda haber duda alguna de que la misma se ordenará en todo el proceso ordinario contencioso-administrativo.

## V. EL DEBER DE COMUNICACION DE LOS ACTOS Y ACUERDOS LOCALES A LAS ADMINISTRACIONES DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Resulta evidente que todo el mecanismo de control que acaba de exponerse, a través de la impugnación contencioso-administrativa por el Estado o las Comunidades Autónomas —o la propia suspensión por parte del Delegado del Gobierno, en el supuesto del artículo 62— de los actos de las Corporaciones locales necesita de la articulación de una vía de información previa, cuestión a la que el Proyecto de Ley dedica su artículo 52, estableciendo en su párrafo 1.º que:

«Las Entidades locales tienen el deber de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los plazos y forma que reglamentariamente se determinen por el Estado, copia o en su caso extracto de las mismas. Los Alcaldes, y de forma inmediata los Secretarios de las Corporaciones, serán responsables del cumplimiento de este deber».

Se reitera así una previsión tan fundamental como obvia —baste recordar lo dispuesto en el artículo 8, 3.º, de la Ley 40/1981—, en la que destaca, no obstante, el mayor énfasis que se pone en responsabilizar a los Secretarios de las Corporaciones y a los Alcaldes en el cumplimiento del indicado deber. La información a que se refiere este precepto puede ser, de todas formas, susceptible de ampliación, a solicitud de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, ampliación que, según establece el artículo 59, «deberá remitirse en el plazo máximo de veinte días hábiles», interrumpiéndose, en este caso, el cómputo del plazo de quince días, a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo, para requerir de la Entidad local la anulación del acto.

Por otro lado, y el dato merece ser destacado, el párrafo 2.º del mismo artículo 52 del Proyecto de Ley añade:



«En todo caso las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas estarán facultadas, con el fin de comprobar la efectividad, en su aplicación y respectivamente, de la legislación estatal y la autonómica, para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo solicitar incluso la exhibición de expedientes y la emisión de informes».

Facultades inspectoras, pues, que corresponden tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, en relación, respectivamente, a comprobar la efectividad de la aplicación de la legislación estatal y de la autonómica, lo que evidencia palmariamente la dualidad de instancias «controladoras», tal como antes se razonó.

## VI. LA LEGITIMACION DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES PARA IMPUGNAR LOS ACTOS QUE HUBIEREN VOTADO DESFAVORABLEMENTE

A una última cuestión, antes de esbozar unas conclusiones finales, queda por aludir. Me refiero, justamente, a la legitimación que el artículo 58, 1.º, b), del Proyecto de Ley otorga, asimismo, a «los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos y representen, al menos, la décima parte del número legal de los que compongan el órgano correspondiente».

Como sucede con casi todo el Proyecto de Ley en la cuestión que nos ocupa, tampoco aquí se registran cambios importantes respecto de la Ley 40/1981. Más aún, no sólo no se aclaran definitivamente determinados problemas interpretativos que una fórmula similar, la del artículo 9 de la citada Ley, viene planteando, sino que incluso se suscitan ahora otros más. En efecto, difiere uno de otro precepto en que el artículo 58, 1.º, b), del Proyecto de Ley restringe la legitimación individual de los miembros de la Corporación que hubieren votado desfavorablemente el acuerdo, para reconocerla exclusivamente a aquellos que habiendo igualmente votado en contra «representen, al menos, la décima parte del número legal de los que compongan el órgano correspondiente», novedad ésta que, prescindiendo de otro tipo de consideraciones respecto de la conveniencia o no de dicha restricción, me parece ciertamente bien modesta. Máxime cuando, de nuevo, nada se dice sobre el tipo de proceso contencioso-administrativo —aunque lógicamente todo parece indicar que será el ordinario—, guardando asimismo silencio sobre la necesidad o no de interponer previo recurso de reposición, mo-

mento a partir del cual debe comenzar el cómputo del plazo para impugnar, etc. Y, por otro lado, aunque la cuestión sea de orden estrictamente formal, no deja de ser llamativo que, a diferencia del artículo 9 de la Ley 40/1981, que utiliza simplemente el término «acuerdos», se hable ahora de «actos y acuerdos», expresión necesariamente redundante en este contexto, toda vez que sólo los «acuerdos», en el sentido de actos adoptados por los órganos colegiados municipales, son susceptibles de impugnación por los miembros del colegio que hubieren votado en contra de los mismos.

En último término, la sistemática adoptada por el Proyecto en relación al reconocimiento de legitimación de Concejales y Diputados podría ser objeto también de mejora. Aunque puede deducirse que la legitimación que se les reconoce lo es a efectos impugnatorios de aquellos «actos y acuerdos que incurran en infracción del ordenamiento jurídico» (art. 58, 1.º, del Proyecto), y, por tanto, la impugnación se adecue a la normal tramitación del recurso contencioso-administrativo que cualquier ciudadano legitimado para ello pueda interponer contra el acuerdo, puede suscitarse, no obstante, la duda de si esa legitimación de los miembros de las Corporaciones locales en interés de la Ley cubre o no la impugnación de acuerdos que menoscaben o interfieran competencias del Estado o de la Comunidad Autónoma a la que pertenezca la Corporación, o excedan de la propia competencia de dichas Entidades, es decir, dicho con otras palabras, si cubre la impugnación prevista en el artículo 61. Posibilidad que aparentemente encuentra cierto apoyo en la misma pérdida de sustantividad de la impugnación por las aludidas infracciones, dada, en tales casos, como ya nos consta, la no suspensión automática de la eficacia del acuerdo. Con todo, no creo que sea factible —aunque sólo sea por el distinto procedimiento que en cada caso se prevé—, pero no estaría de más aclarar esta cuestión a través de una simple rectificación sistemática del artículo 58, 1.º, b), del Proyecto de Ley.

## VII. CONCLUSION

Es el momento ya de intentar reflejar en una breve conclusión las diversas consideraciones que al hilo del examen de los artículos 58 a 62 del Proyecto de Ley reguladora de las Bases del Régimen local se han ido exponiendo.

En este sentido, mi impresión general es que el Proyecto de Ley en poco mejora la vigente regulación contenida en los artículos 8 y 9 de la Ley 40/1981, de 28 de octubre. Se diferencia claramente, eso sí, entre actos dictados en el ejercicio de competencias propias y en el de competencias delegadas, para permitir, en este último caso, controles que van, evidentemente, más allá del estricto control de legalidad (arts. 26 y 36 del Proyecto de Ley). Pero en relación a este control de legalidad, aunque no creo que pueda criticarse, en general, el mantenimiento de la eliminación formal de la tradicional potestad gubernativa de suspensión de la eficacia de los actos locales, sí que me parece objetable la supresión a la que con carácter general se procede del efecto suspensivo automático de la eficacia del acto local consustancial a la impugnación contencioso-administrativa del mismo. Efecto, por lo demás, que de haberse mantenido en el supuesto previsto en el artículo 61, hubiera hecho innecesaria la potestad suspensiva que el artículo 62 atribuye al Delegado del Gobierno.

El Proyecto de Ley, por tanto, como ha quedado de manifiesto, se orienta en los mismos términos que la Ley 40/1981 —lo cual, diré una vez más, no me parece, en principio, criticable—, pero no sólo mejora sustancialmente su regulación, sino que en algunos extremos aparece incluso mucho más restrictiva y aún me atrevería a decir que regresiva. En última instancia, por todo ello, si se prescinde de algún detalle procedimental, y al margen del supuesto previsto en el artículo 62, podría llegarse a afirmar que el Proyecto de Ley, en el mejor de los casos, se limita sencillamente a legitimar en interés de la Ley al Estado y a las Comunidades Autónomas para impugnar todo acto administrativo que infrinja el ordenamiento jurídico, lo cual, bien mirado, se traduce en realidad en una mera modificación del propio artículo 28, 1, *a*), de la LJCA (16). De ahí que las previsiones examinadas, ciertamente, puedan ser tachadas de insuficientes, teniendo en cuenta, además, que constitucional-

---

(16) En realidad, dadas las consecuencias jurídicas derivadas de la regulación contenida en los artículos 60 y 61 del Proyecto, quizá bastara con prever un precepto de tenor similar al artículo 2 de la Ley 34/1981, de 5 de octubre, por la que se dictaron normas complementarias sobre legitimación en el recurso contencioso-administrativo, que, en relación a las disposiciones y actos dictados por las Comunidades Autónomas, establece:

«La Administración del Estado estará legitimada para recurrir, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, las disposiciones generales y actos emanados de la Administración de las Comunidades Autónomas y Entidades sujetas a la tutela de éstas».

mente nada impide una regulación algo más enérgica y rigurosa, incorporando en determinados supuestos el efecto suspensivo automático *ope legis* de la eficacia del acto, aun cuando tal efecto lo sea dentro del planteamiento general de judicialización plena del control de legalidad de la actividad de las Entidades locales, que la Constitución parece exigir, y por el que, finalmente, se ha optado.



REVISTA  
DE  
ESTUDIOS  
DE LA  
VIDA LOCAL

---

II. CRONICAS

