

**NOTAS SOBRE LA SUSPENSIÓN E IMPUGNACIÓN
DE ACUERDOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES
POR LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO
Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Profesor Rafael FERNÁNDEZ MONTALVO

Departamento de Derecho Administrativo

I.—INTRODUCCIÓN

La suspensión de acuerdos de las Corporaciones Locales por órganos de la Administración del Estado ha sido estudiada sistemáticamente por la doctrina desde una triple perspectiva: como una importante manifestación de la llamada tutela administrativa; en la óptica de la eficacia de los actos administrativos, considerando la suspensión como un supuesto de interrupción de la misma; y, en fin, como proceso especial de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, centrandó el tema en torno al análisis del artículo 118 de la Ley reguladora¹.

Los indicados puntos de vista resultan en la actualidad insuficientes para la comprensión del vigente sistema, en que, como veremos, tiene una singular importancia la idea de legitimación impugnatoria. Lo era ya en la Ley 40/81 de 28 de octubre, sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, en que la especialidad procesal no era caracterizadora de la regulación integralmente considerada, sino sólo de la previsión contenida en su artículo 8, y únicamente se refería al aspecto parcial del procedimiento; el mecanismo suspensivo se producía también en el mismo supuesto «ope legis», como consecuencia de la impugnación, siendo, además necesario su ratificación por el propio Tribunal; y pesaba muy directamente la consagración constitucional de la autonomía local en los artículos 140 y 141 de nuestro Texto Fundamental. Pero, sobre todo, en la reciente Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local se introduce una nueva normativa en su Capítulo III del Título V, artículos 63 a 67, que proporciona una inmejorable ocasión para el replanteamiento del tema.

En el ámbito de la organización administrativa, con indudables imprecisiones terminológicas, se ha distinguido entre control y tutela. Aquel, en un sentido muy amplio, ha sido concebido por GARCÍA-TREVIJANO² integrado de dos elementos: un juicio

¹ J. González Pérez. Derecho Procesal Administrativo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1967. Tomo III, pág. 211 y ss.

E. García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo. Cuarta edición. Civitas, Madrid 1983. Tomo I, pág. 543 y ss. Entrena Cuesta. Curso de Derecho Administrativo. 2.^a Ed. Técnos. 1966.

² J. A. García-Trevijano Fos. Tratado de Derecho Administrativo. Revista de Derecho Privado. 1971. T. II, vol. I. Pág. 455.

y una medida volitiva. El primero tiende a determinar la conformidad de la actuación con la norma jurídica, e incluso su misma oportunidad; el segundo afecta a los actos administrativos sobre los que el control se proyecta, de una forma preventiva o sucesiva. Es la misma idea que mantiene JAVIER SALAS³, en concordancia con GIANNINI y GALEOTTI, tachando de insuficiente la formulación de SALVI que utiliza en su definición uno sólo de sus elementos estructurales, al señalar que son actos de control aquellos que «corresponden al ejercicio de una función que atribuye a un sujeto o a un órgano el poder de verificar la conformidad o disconformidad de determinados actos o comportamientos de un sujeto o un órgano diverso, en relación con determinadas normas o determinados criterios».

Aunque sin unanimidad, pues a veces se ha entendido el control como el contenido de la tutela administrativa (GARCÍA-TREVIJANO) o, incluso se han identificado, podemos partir de la idea de la tutela administrativa contenida en la noción dada por ENTRENA CUESTA: «conjunto de facultades de control otorgadas, con carácter limitado, por el Derecho positivo a un ente público sobre los entes descentralizados que de él dependen para velar por la legalidad de los actos de tales entes y su adecuación a aquel sector del interés público de la competencia del ente tutelante»⁴.

Sobre tales bases, entendemos, no puede reconocerse la impugnación que estudiamos o, al menos, no con la necesaria trascendencia que se persigue al indagar la naturaleza jurídica de las instituciones.

Evidentemente, el juicio o contraste de legalidad del acto o acuerdo de la Corporación Local por parte de la Administración del Estado o de la correspondiente Comunidad Autónoma se da como presupuesto de la impugnación que se ejercite por la vía de los artículos 65 y 66 de la Ley, pero en ello no puede verse una de las posibles que el control administrativo comporta, como no sea a riesgo de desnaturalizarle y convertirle en algo inespecífico. En efecto, éste tiene una eficacia, al menos, inicial en el estricto ámbito administrativo, revelador de una situación de preeminencia en el ente tutelante, y esta nota no se da en la simple habilitación de un cauce procesal para hacer valer una pretensión ante un órgano judicial. Por otra parte, no debe olvidarse que el artículo 55 de la propia Ley establece como principios

³ Javier Salas Hernández. *Descentralización y Organización Política* (S. Martín-Retortillo y colaboradores). Alfaguara S. A., Madrid 1966, página 410 y ss.

⁴ Entrena Cuesta: *Curso*. Pág. 152 y ss.

de las relaciones interadministrativas la coordinación y eficacia. No se niega que, pese a ello, no existan técnicas de control y tutela en la ley, singularmente en los artículos 60 y 61, pero sí que merezca tal calificación el mecanismo impugnatorio; en su integridad; sólo en el supuesto suspensivo previsto en el artículo 67 de la Ley, en relación con actos y acuerdos que atenten gravemente el interés general de España, puede verse una medida administrativa de control previo, sin perjuicio de la ulterior necesaria impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y parcialmente en la obligación de remisión a la Administración del Estado y de la Comunidad por parte de las Corporaciones Locales de la copia o extracto de sus actos y acuerdos y en la posibilidad de solicitar ampliación de dicha información a que se refieren los artículos 56 y 64 de la Ley.

Como acertadamente ha puesto de relieve MARTÍN DEL BURGO⁵ se ha producido una procesalización y judicialización de las operaciones revisoras de la legalidad que ha supuesto un recorte al intervencionismo de la Administración del Estado, que se ha visto reducido en la mayor parte de los casos a la mera condición de parte que impetra la tutela de los Tribunales, sustituyendo el sistema contenido en la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, artículos 362 y siguientes, y Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952, artículos 327 y siguientes.

Tan sustancial alteración no se ha producido por exigencias conceptuales de la autonomía, sino como consecuencia de una concreta forma de ser entendida. La doctrina (GARCÍA-TREVIANO, ENTRENA CUESTA) ha señalado, por el contrario, que la tutela administrativa es algo ínsito en la idea de la descentralización, y el propio Tribunal Constitucional, en Sentencias de 4/1981 de 2 de febrero y 14/1981 de 29 de abril que resolvieron recurso de inconstitucionalidad 186/80 y cuestión de inconstitucionalidad 17/81, tras recordar que la autonomía hace referencia a un poder limitado, aclara que es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, aunque no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que situasen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi-jerárquica, así como tampoco la existencia de un control de oportunidad que hiciera compartir la decisión con otra Administración y en tal

⁵ Martín del Burgo. Impugnación y Suspensión de acuerdos de las Corporaciones Locales por infracción de Leyes. REVL n.º 222 abril-junio 1984, pág. 209.

sentido se pronunciaba con respecto al artículo 365.1 en relación con el 362.1.4.º de la Ley de Régimen Local.

En definitiva, después de la Ley 40/81 y, más concretamente, en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local 7/1985 de 2 de abril en materia de impugnación de acuerdos de las Corporaciones Locales por parte de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podemos hablar de una singular legitimación, compartiendo la tesis de MARTÍN DEL BURGO, en que el interés directo exigido por el artículo 28.1.a) de la Ley de la Jurisdicción se sustituye por un interés general y objetivado; de una parte en defensa de la propia competencia, y, de otra, del ordenamiento jurídico, cuyo interés se reconoce también específicamente a favor de los miembros de las corporaciones que hubieren votado en contra de los actos y acuerdos. En la actualidad, tal conclusión se apoya, además, en la explícita formulación de la Ley que en su artículo 63 señala que junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las Entidades Locales que infrinjan el ordenamiento jurídico la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas en los casos y términos en la propia ley.

II.—RÉGIMEN JURÍDICO

1.—Planteamiento

Conforme al artículo 365 de la Ley de Régimen Local, Texto Articulado y Refundido aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, cuando los Presidentes de las Corporaciones Locales no hicieran uso de su facultad de suspensión de los acuerdos de las mismas, debían los Gobernadores Civiles acordar la suspensión: cuando recayeran en asuntos que, según las Leyes, no fueran de su competencia; constituyeran delito; fueran contrarios al orden público; o constituyeran infracción manifiesta de las leyes. Sin embargo, el régimen no era común en todos los supuestos enunciados. Como pone de relieve TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ⁶, en los tres primeros la decisión se producía en vía administrativa, decidiendo en último término el Ministerio de la Gobernación que, en su caso, transformaba la medida cautelar y provisional en decisión definitiva en dicha vía, contra la que sólo cabía

⁶ E. García de Enterría y T. R. Fernández. Curso I, pág. 496 ss.

la impugnación en lo contencioso-administrativa (art. 364 LRL). Por el contrario, en el caso de infracción manifiesta de las leyes la solución correspondía a las Salas de lo Contencioso de las Audiencias Territoriales, a través del procedimiento especial del artículo 118 de la Ley reguladora.

Esta situación se alteró sustancialmente, con anterioridad a que el Tribunal Constitucional se pronunciara en la citada Sentencia de 2 de febrero de 1981, en virtud del Real Decreto Ley 3/1981 de 16 de enero dictado en base a dudas de la constitucionalidad del sistema entonces vigente y con el propósito de facilitar un funcionamiento autónomo y eficaz de las Corporaciones Locales. En su artículo 8 vino, de una parte, a reducir la posibilidad de suspensión por parte de la Administración del Estado a los supuestos en que concurrieran las circunstancias de que el acuerdo afectase directamente a materias de la competencia del Estado y que constituyesen infracción de las leyes, y de otra, se remitió a la aplicación del artículo 118 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La redacción de la norma no era suficientemente explícita sobre si se trataba de supuestos alternativos o si la norma requería la concurrencia conjunta de ambas circunstancias. La doctrina se manifestó por un sentido restrictivo en favor de esta última tesis⁷, aunque la evolución posterior que se plasmaría en los artículos 8 y 9 de la Ley 40/81 daría lugar a hipótesis y cauces distintos.

En dicho régimen se establecía una doble previsión:

a) Impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con suspensión «ope legis», de acuerdos de las Corporaciones Locales cuando constituyan infracción de leyes y afecten directamente a materias de competencia del Estado. Sintéticamente, podía designarse como «impugnación-suspensión», no de mera suspensión, como excepción al principio de que la interposición del recurso no afecta a la eficacia del acto administrativo, además de que el Tribunal debía ratificarla o levantarla en el plazo no superior a treinta días. Por otra parte, no insólito, recuérdese el artículo 7 de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales 62/1978 de 26 de diciembre.

b) Impugnación simple de acuerdos que incurran en infracción del ordenamiento jurídico.

En la legislación urbanística se contemplaban supuestos de

⁷ Abella Poblet. Nuevo Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados S. A., Madrid 1982, pág. 118.

suspensión de acuerdos de corporaciones locales a favor de los Gobernadores Civiles —art. 186 y 224 Ley del Suelo—, que, sin embargo, entendemos, han de adecuarse a la nueva normativa⁸. En efecto, el Real Decreto 3183/1981 de 29 de diciembre señaló como expresamente derogado el citado artículo 224.1 L. S., y aunque no se refería al artículo 186 L. S. también le entendemos afectado por el criterio totalizador del sistema de los artículos 8 y 9 de la Ley 40/81, y más aún por el del Capítulo III del Título V de la Ley 7/1985 de 2 de abril; de forma que puede entenderse derogado aplicando su propia Disposición Derogatoria. En sentido contrario se manifestó, no obstante, un sector de la doctrina⁹.

Por otra parte, la Disposición Final 5.^a de la Ley 40/81 establecía 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 de Autonomía». Esta redacción ofreció importantes problemas; especialmente, en orden a si las Administraciones de las Comunidades Autónomas tenían únicamente la posibilidad de utilizar la vía del artículo 8 ó, por el contrario, también la del 9, y de qué forma habían de determinarse sus competencias a estos efectos.

En nuestro criterio, el ámbito competencial era un límite impuesto a su legitimación, pero dentro de él no tenía restringido el camino al supuesto de la «impugnación-suspensión», sino que también estaba a su alcance la impugnación simple, sin la restricción temporal establecida para aquélla.

Por último, en la Ley vigente, 7/1985 de 2 de abril, se distinguen tres supuestos:

a) Actos o acuerdos de Entidades Locales que infrinjan el Ordenamiento Jurídico - art. 65.

b) Actos o acuerdos de Entidades Locales que menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas Entidades - art. 66.

c) Actos o acuerdos de Entidades Locales que atenden gravemente el interés general de España.

⁸ García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. Curso I, pág. 548.

⁹ Abella. Nuevo Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales. El Consultor, pág. 196. Mantiene la vigencia de los artículos 186 y 187 L. S. en cuanto a licencias y órdenes de ejecución.

2.—Actos o acuerdos que infrinjan el Ordenamiento Jurídico

En la Ley 40/81, el artículo 9 contenía una legitimación a favor de la Administración del Estado y de los miembros de las Corporaciones Locales que no los hubieran votado favorablemente para impugnar los acuerdos de las Corporaciones Locales que incurrieran en infracción del Ordenamiento Jurídico. Además, según exponíamos, de acuerdo con la Disposición Final 5, también las Comunidades Autónomas tenían facultad impugnatoria respecto de dichos acuerdos, si además de infringir el Ordenamiento Jurídico afectaban a las competencias que tuvieran asumidas de acuerdo con lo establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía. La sola referencia al indicado requisito procesal subjetivo hacía que se acudiera a la tramitación procedimental ordinaria de la Ley reguladora de la Jurisdicción. Ello, no obstante, en la práctica se plantearon problemas de adecuación como, por ejemplo, la necesidad o no de interponer recurso de reposición por parte de la Administración del Estado ante la Corporación Local. La solución no fue unánime; la correspondiente Sala de la Audiencia Territorial de Madrid, en Sentencia de 6 de diciembre de 1982¹⁰, se manifestó negativamente, en base a que la legitimación se apoyaba en la posición de superioridad que la Constitución reconoce a la Administración del Estado como valedora y garante de los intereses generales, haciendo que dicha Administración apareciera como defensora de la integridad del Ordenamiento ante una presunta infracción subyacente en un acto o acuerdo de una Corporación Local, criterio que hacía innecesaria la reposición previa. La Sala de la Audiencia Territorial de Cáceres, por el contrario, ha venido exigiendo el recurso de reposición por mor de coherencia con el proceso ordinario aplicable en que es requisito general previo, sin que estuviera excluido expresamente; de forma que utilizaba genéricamente la posibilidad de subsanación que ofrece el artículo 129 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en caso de que se hubiere omitido. Este aspecto aparece hoy resuelto en la nueva regulación del artículo 65 de la Ley a través del requerimiento previsto como opción al que inmediatamente haremos referencia.

La nueva previsión normativa, al establecer el supuesto impugnatorio, contiene una expresa ampliación objetiva al referirse a actos o acuerdos con lo que queda fuera de toda duda la comprensión tanto de los que proceden de órganos unipersonales como colegiados.

¹⁰ Edersa 1984, pág. 73.

En cuanto a la motivación se mantiene la referencia a la infracción del Ordenamiento Jurídico, que ha de ser entendido con el criterio totalizador del artículo 83 L.J.C.A. Sin embargo, al tiempo que menciona explícitamente a las Comunidades Autónomas, el artículo 65 matiza en «el ámbito de sus respectivas competencias», inciso que necesita, indudablemente, una interpretación que disipe problemas que pueden presentarse en su aplicación práctica.

Naturalmente, supone una delimitación del ámbito territorial de las respectivas Administraciones; de modo que si la del Estado puede ejercitar la facultad impugnatoria respecto de los actos y acuerdos de todas las Entidades Locales del territorio nacional, la Comunidad Autónoma la tiene restringida a las del específicamente suyo.

Pero, cabría pensar que lo anteriormente señalado, por obvio, no debe ser lo únicamente pretendido por la norma y que la referencia a cada una de las respectivas competencias tiene otro sentido y alcance que no puede ser el mismo que el de la referencia del artículo siguiente que contempla un supuesto distinto.

Una primera posibilidad, también evidente, es que la impugnación se efectúe por el órgano en cada caso competente, según la Administración de que se trate. Ello, sin embargo, aunque faltare la especificación comentada sería en todo caso exigible; de forma que debería hacerse un intento interpretativo que supusiera una consecuencia útil al inciso. En esta línea se encuentra el distinguir un Ordenamiento autonómico concreto diferenciable del Ordenamiento Jurídico del Estado, de manera que se reconocería una legitimación diversa de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas en función de aquél.

Como ha puesto de relieve GARCÍA DE ENTERRÍA ¹¹, tras la Constitución de 1978, «la presencia en nuestro Estado compuesto ¹² de entes territoriales, dotados de inequívoca sustancia política y armados de verdadero poder legislativo eleva el problema de la pluralidad de Ordenamientos Jurídicos —el general del Estado, más los particulares de cada una de las Comunidades Autónomas— a varias potencias respecto de la situación anterior a la Constitución». Por otra parte, ha de insistirse en la idea de que todo Ordenamiento se basa en una separación respecto de los demás, expresada en un propio sistema normativo, y de acuerdo con una propia competencia.

De todas formas, en materia de Administración Local ha de

¹¹ García de Enterría y T. R. Fernández. Curso I, pág. 281.

¹² S.T.C. 28 enero y 14 de junio de 1982 y 20 abril de 1983.

tenerse en cuenta que se produce una concurrencia competencial, en el sentido de que el artículo 149.1 apartado 18 C.E. ha configurado como competencia exclusiva del Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, al tiempo que los Estatutos, conforme a los artículos 148.1 y 149.3 C.E., han asumido también la regulación mediante normas de desarrollo. Ello se hace patente en la determinación del régimen jurídico aplicable a las entidades locales expresado en el artículo 5 y en las Disposiciones Adicionales de la Ley 7/85, al señalar el marco en que han de ejercerse las competencias legislativas o de desarrollo de la legislación del Estado sobre régimen local asumidas, según lo dispuesto en sus respectivos Estatutos por las distintas Comunidades Autónomas, citadas, a su vez, con distintas peculiaridades.

La articulación normativa expresada, entendemos, supone, en lo que interesa a los efectos de la legitimación que se estudia, el que la vulneración de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local sea invocable para impugnar los acuerdos de las Entidades Locales por la Administración del Estado y por la correspondiente Comunidad Autónoma sobre la base del artículo 65 de la Ley.

Una interesante cuestión es la de si, teniendo atribuida estatutariamente la Comunidad Autónoma la competencia para dictar la norma jurídica —de nivel legislativo o reglamentario— que regulase una determinada materia, integrable lógicamente en su respectivo Ordenamiento Jurídico, ante la ausencia de su ejercicio debiera entenderse suplida con la misma condición de autonómica para la eventual impugnación de los acuerdos de las Corporaciones Locales por las normas estatales que estuvieran vigentes. Concretamente, en relación con el régimen local, el artículo 8.1 del Estatuto de Extremadura atribuye a esta Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica, su desarrollo legislativo y ejecución en la forma prevista en el artículo 148.1.2 C.E.; esto es, de acuerdo con la Disposición Adicional Primera de la Ley 7/85 de 2 de abril, conforme a lo establecido en el artículo 13, Título IV y si procediere en los términos y con el alcance previsto en los artículos 20.2, 32.2, 29 y 30 de dicha Ley. Ciertamente, la vigencia de la norma estatal, en caso de omisión de la autonomía, resulta de la Disposición Transitoria 4.^a del Estatuto, y no hay inconveniente, sino todo lo contrario, para que la misma pueda ser invocada por la Comunidad Autónoma en la impugnación de actos o acuerdos de las Corporaciones Locales en la vía del artículo 65, ya que tiene atribuida por dicha Disposición la ejecución de la misma y se entienden transferidas las

funciones administrativas atribuidas por la Ley 7/85, según la Disposición Adicional Primera 2 de esta norma, ostentando, consecuentemente, el interés objetivo que fundamenta la necesaria legitimación. Esto no supone una confusión de Ordenamiento Jurídico del Estado y autonómico, por cuanto que la integración de que se habla sólo es posible sobre la base de los citados preceptos constitucional, estatutario y de la propia Ley reguladora de las Bases que determinan la competencia de la Comunidad Autónoma.

El apartado 3 del artículo 65 de la Ley consagra una doble posibilidad impugnatoria: directa del acto o acuerdo ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y previo el requerimiento establecido como mera opción en el apartado 2.

Nada se dice en cuanto al procedimiento, por lo que debe entenderse aplicable el proceso contencioso administrativo común, sin necesidad de interponer recurso de reposición que aparece sustituido por un eventual requerimiento de anulación del acto o acuerdo, previsto sólo como posibilidad.

El cómputo del plazo para interponer directamente el recurso contencioso administrativo se iniciará desde la comunicación del acto o acuerdo establecida, bajo responsabilidad de los Presidentes y, de forma inmediata, de los Secretarios de las Corporaciones, en el artículo 56 de la Ley. Un problema que se suscita es el de si es susceptible de interrupción el plazo, en caso de que la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma soliciten la ampliación a que alude el artículo 64 de la Ley, que ha de remitirse en el plazo máximo de veinte días hábiles. El precepto sólo alude a la interrupción para el requerimiento de anulación; pero evidentemente ha de entenderse aplicable también en el caso de interposición directa respecto al establecido en el artículo 58 L.J.C.A.

En cuanto al específico requerimiento se establece: 1.º deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada; 2.º se formulará en el plazo de 15 días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo, con la posibilidad de la interrupción antes referida; y 3.º el propio requerimiento de anulación dirigido a la Entidad Local señalará el plazo de resolución.

3.—Actos o acuerdos que menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de las Entidades Locales

La previsión del artículo 8 de la Ley 40/81 se refería a actos

y acuerdos que constituyesen infracción de las leyes y afectasen directamente a materias de la competencia del Estado. La exigencia de la doble circunstancia para hacer viable la «impugnación-suspensión» tuvo amplio reflejo en la doctrina de los Tribunales. Sirvan de ejemplo en este sentido las Sentencias de las correspondientes Salas de la Audiencia Territorial de Sevilla y de Madrid de 12 de marzo y 29 de noviembre de 1982 y la de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 19 de enero de 1985. Esta última señala que es imprescindible «no sólo que la Corporación Local con sus actos y acuerdos haya infringido manifiestamente la Ley, sino que, conjuntamente, se haya invadido la competencia del Estado».

Apenas puede reconocerse en el precepto referido precedente del artículo 66 de la Ley 7/85 de 2 de abril.

En primer lugar, se centra la posibilidad de impugnación únicamente en el tema de la competencia respectiva de las distintas Administraciones territoriales, entendida no en el sentido expuesto al tratar del correspondiente Ordenamiento Jurídico del Estado y de la Comunidad Autónoma, sino como conjunto de potestades atribuidas a cada una de ellas, en virtud de las cuales se concreta su respectiva actuación.

Sin embargo, la determinación del ámbito competencial administrativo no es sencilla. Como pone de relieve la Exposición de Motivos de la Ley «la base de partida no puede ser hoy otra que la de la radical obsolencia... de la vinculación de la autonomía a un bloque de competencias por naturaleza sedicentemente locales.

En efecto, salvo, algunas excepciones, son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las Corporaciones Locales, lógicamente también son raras aquéllas en las que no exista interés local en juego... «En consecuencia, se propone una composición equilibrada de tres factores: la necesidad de una garantía suficiente de la autonomía local, determinada por la ley con un mínimo denominador común; exigencia de la armonización de esa garantía general con la distribución territorial de la competencia legislativa sobre las distintas materias o sectores orgánicos de la acción pública; y la imposibilidad material, en todo caso, cabal y suficiente de las competencias locales en todos y cada uno de los sectores de intervención potencial de la Administración local desde la legislación de régimen local. Así debe tratarse el sistema de concreción competencial de la autonomía local en la Ley, abordado en los artículos 2 y 7, a través de la distinción entre propia y atribuida por delegación, estableciendo respecto de aquélla una reserva legal

y en los artículos 25 y 36, en orden al Municipio y la Provincia, respectivamente, unos círculos de gestión de «sus intereses», enunciándose, no obstante, una serie de materias y unos servicios necesarios.

Consecuentemente, es necesario acudir a la norma sectorial para concretar en cada caso la competencia de las correspondientes Administraciones territoriales; teniendo en cuenta que sobre la base de dicho presupuesto, el cauce del artículo 66 resultará procedente cuando el acto o acuerdo cercene la competencia del Estado o de la Administración de la Comunidad Autónoma, suponga una limitación o impedimento al ejercicio de la misma, o, incluso, simplemente, en el caso de extralimitación de la que corresponde al Ente Local.

En segundo lugar, en este proceso del artículo 66, establecido en garantía de la competencia administrativa, no se establece una suspensión del acto o acuerdo por ministerio de la ley como consecuencia de la impugnación. Por el contrario, se consigna una eventual suspensión acordada judicialmente si, mediando petición expresa y razonada en la integridad y efectividad del interés general o comunitario afectado, se estima procedente por el Tribunal.

La suspensión se acuerda en el primer trámite subsiguiente a la presentación de la impugnación, no existe, por tanto, sustanciación de pieza separada, no resultando aplicable lo establecido en los artículos 122 y siguientes de la L.J.C.A. Por lo demás, se establece la posibilidad de que la suspensión decretada sea alzada, en cualquier momento, a instancia de la Entidad Local previa audiencia, que ha de entenderse de la Administración demandante, en caso de que la medida cautelar acordada se derivase perjuicio al interés local no justificado por las exigencias del interés general o comunitario hecho valer en la impugnación.

En fin, en relación con la sustanciación del proceso no hay remisión a procedimiento especial alguno, por lo que ha de entenderse aplicable la común ordinaria. Únicamente son singularidades: 1.º ausencia de un requerimiento previo y, por tanto, la impugnación directa ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según establece el párrafo primero del precepto que comentamos, lo que hace pensar en la inexistencia de un recurso de reposición previo; 2.º un plazo de impugnación especial que es el de 15 días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo.

4.—Actos y acuerdos que atenten gravemente al interés general de España

Conforme al artículo 67 de la Ley, se pueden señalar los siguientes principios:

A.—Se establece una singular legitimación a favor del Delegado del Gobierno en la correspondiente Comunidad Autónoma, en cuanto le corresponde la dirección de la Administración del Estado y ostenta la representación del Gobierno en el territorio de aquélla, según los artículos 1 y 5 de la Ley 17/83 de 16 de noviembre, de acuerdo con lo previsto en el artículo 154 C. E.

B.—Constituye el único supuesto de suspensión gubernativa, concordante con la proclamación constitucional de la autonomía local, según la propia doctrina del Tribunal Constitucional contenida en las Sentencias antes mencionadas.

La suspensión se acuerda previo requerimiento al Presidente de la Corporación en el supuesto de que sea desatendido, pudiéndose, además adoptar las medidas pertinentes a la protección de dicho interés.

No se establece plazo alguno para el requerimiento previo, ni para la adopción del acuerdo de suspensión, y, entendemos, no es de aplicación analógica el previsto en el artículo 65.2 de la Ley. Por el contrario se produce la caducidad de la suspensión acordada, en caso de no interponerse el recurso contencioso administrativo en el plazo de 10 días desde que se adoptó la medida.

C.—Se establece como motivo de suspensión y ulterior impugnación contencioso-administrativa un concepto jurídico dotado de singular indeterminación, que a priori sólo está matizado legalmente; de una parte, por el adverbio modal de la gravedad requerida, que hace que no sea suficiente cualquier atentado al interés general de España, y de otra, por cualificación del mismo proyectada sobre la unidad nacional.

D.—En cuanto a la sustanciación del proceso de impugnación, no hay referencia alguna en el artículo 67, con independencia del indicado plazo de diez días desde la suspensión para la impugnación.

No hay grandes inconvenientes para la adaptación del proceso especial previsto en el artículo 118 LJCA que estaba previsto para la suspensión de acuerdos de las Corporaciones Locales; sin embargo, debemos tener en cuenta que, aunque el artículo

67 de la Ley 7/85 es el único supuesto de suspensión gubernativa de dichos acuerdos, el referido precepto de la Ley Jurisdiccional se concretaba a la infracción leyes, que es, ciertamente, algo diverso, sin olvidar la vis atractiva del proceso ordinario.