

CAPITULO X

Régimen de impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones por las entidades locales

Carlos Pareja Lozano

10.1 Impugnación de actos y acuerdos

El reconocimiento por parte de la Constitución Española del principio de Autonomía de las Entidades Locales, tiene especial incidencia en la regulación positiva de las potestades de control que las Administraciones convencionalmente denominadas de "orden superior" (el Estado y las Comunidades Autónomas) ejercen sobre las Corporaciones Locales en base a la relación de tutela que ejercen sobre las mismas, como consecuencia directa de un sistema de descentralización administrativa.

Tuvo carácter decisivo en este sentido la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981, relativa a la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de Régimen Local de 1955. Vino a afirmar dicha Sentencia la compatibilidad entre el principio de Autonomía y la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de sus competencias por parte de las Corporaciones Locales, estableciendo en cambio que 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 oportunidades de forma tal que la toma de decisión viniera a compartirse por otra Administración" (F.J. 3).

Tal pronunciamiento originó la anulación de determinados preceptos de la referida Ley de Régimen Local, optando el legislador, mediante la Ley 40/1981 de 28 de octubre sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales por una prácticamente total jurisdiccionalización del sistema de control de legalidad suprimiéndose la facultad estatal de suspensión de la eficacia de los actos de las Entidades locales, incluso en los supuestos de infracción manifiesta de las Leyes.

Consiste dicho sistema en el reconocimiento a favor de la Administración del Estado de la facultad de impugnación de los Actos y Acuer-

dos de las Corporaciones Locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Tal facultad de impugnación, recogida bajo la figura de la legitimación activa en los supuestos ordinarios (art. 9 Ley 40/1981) tenía especiales efectos en los supuestos en que se considere que tal infracción lo es de normas con rango de Ley y afecte directamente a materias de la competencia del Estado, ya que en los mismos la impugnación producía la inmediata suspensión del acto o acuerdo, debiendo ser ratificada o levantada tal suspensión por el Tribunal "a quo" en un plazo máximo de treinta días (art. 8.1 Ley 40/81). Debe señalarse asimismo que tales facultades de impugnación se atribuyeron igualmente a las Comunidades Autónomas "en relación con las competencias que hayan asumido y de acuerdo con lo establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomías" (Disp. final 5.ª Ley 40/1981).

La Ley Reguladora mantiene, con algunas variaciones, la indicada jurisdiccionalización del sistema de control de legalidad de los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales.

Así, se atribuye a la Administración del Estado y a la de las Comunidades Autónomas, juntamente con los miembros de las Corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos y los sujetos legitimados en el régimen de efectuar un requerimiento motivado para la anulación del acto o acuerdo, debiendo formularse el requerimiento en el plazo de quince días hábiles a partir del recibo de la comunicación.

El incumplimiento de tal requerimiento, en el plazo que se indique en el mismo, permite asimismo la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Hay que insistir en que tal requerimiento tiene siempre carácter optativo para la Administración impugnante, y debe destacarse asimismo que tal impugnación, con o sin requerimiento, carece de efectos suspensivos, sin perjuicio del régimen general sobre suspensión de la ejecución de actos y acuerdos previsto en los artículos 122 a 125 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Nada indica la Ley Reguladora sobre plazos para la impugnación jurisdiccional de los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales, por lo que entendemos que son de aplicación los establecidos con carácter general para la interposición de recursos contencioso-administrativos (2 meses según el art. 58-1 LJ), sobre todo si tenemos en cuenta que la impugnación carece de efectos suspensivos, por lo que no es aplicable la regulación especial prevista en el artículo 118 de la Ley de Jurisdicción Contenciosa. Dicho plazo deberá contabilizarse desde la recepción de la

comunicación puesto que obviamente no se exige en nuestro caso la previa interposición de recurso de reposición, que viene a ser sustituido en cierta forma por el requerimiento de carácter optativo a que nos hemos referido.

Para la impugnación relativa a los actos o acuerdos previstos en el artículo 66 LBRL (que menoscaben o interfieran el ejercicio de competencias de las Administraciones legitimadas o bien que excedan de las propias Entidades Locales) se prevé un régimen especial al establecer un nuevo supuesto de suspensión de actos y acuerdos al margen del ya citado régimen general, suspensión que deberá decidirse a criterio del Tribunal previa petición expresa de la Administración impugnante, que deberá fundamentarse en la "integridad y efectividad del interés general o comunitario afectado". Se prevé no obstante la posibilidad de que el Tribunal, a instancia de la Entidad local y oyendo a la Administración Demandante, pueda 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".

Se trata por tanto de la previsión de un nuevo motivo de suspensión de actos y acuerdos, restringido a unos supuestos previamente definidos en la forma ya indicada por el artículo 66.

Por otra parte, debe observarse que al margen de la posibilidad de suspensión de los actos y acuerdos prevista en el artículo 66, sobre la que deberá decidir el Tribunal sólo en los casos de petición *expresa*, la impugnación fundada en las infracciones previstas en el artículo 66 se ve sometida asimismo a un régimen especial en cuanto a la impugnación contencioso-administrativa puesto que la misma deberá producirse en el plazo de quince días hábiles previsto en el artículo 65-2 LBRL. Ello no debe interpretarse como una reducción del plazo ordinario para la impugnación jurisdiccional de los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales, puesto que la misma no tendría sentido alguno tratándose de actos constitutivos de una infracción de especial relevancia, ya que presuntamente afecta a un elemento tan esencial como la distribución y ejercicio de competencias por parte de las distintas administraciones públicas.

La exigencia de formular la impugnación en tan breve plazo responde a nuestro entender a un doble objetivo: a) posibilitar la petición de suspensión, que en cualquier caso es potestativa puesto que debe producirse "a petición expresa" que se efectuará conjuntamente con la impugnación según se desprende del párrafo segundo del artículo 66 y

b) delimitar un supuesto específico de impugnación con unas exigencias o previsiones de legitimación claramente diferenciadas de las previstas en el artículo 65 de la Ley Reguladora.

Así, la facultad impugnatoria prevista en el artículo 65 relativa a los actos que suponen infracción del ordenamiento jurídico no se atribuye al Estado o las Comunidades Autónomas en función de sus distintas competencias sectoriales, sino de conformidad con las competencias que estatutariamente se hubieran conferido a las distintas comunidades, especialmente en los casos en que se hubiere atribuido a la comunidad la competencia exclusiva en materia de Régimen Local, como es el caso de Cataluña, Euskadi y Andalucía.

En cambio, la facultad impugnatoria prevista en el artículo 66 se confiere al Estado o a las Comunidades Autónomas al margen de quién ostente las competencias en materia de Régimen Local, puesto que se trata de una facultad de reacción que debe otorgarse a cualquier Administración que vea menoscabada sus competencias o interferido el ejercicio de las mismas, como se otorga también en este sentido a las Corporaciones Locales, tal como podremos ver más adelante.

Distintas razones avalan esta interpretación; en primer lugar, debemos tener presente que a diferencia de los supuestos de impugnación previstos en el artículo 66, que, como hemos indicado, aparecen directamente vinculados al ejercicio de competencias sectoriales, las facultades de control sobre la legalidad de los actos y acuerdos de las Entidades Locales previstos en el artículo 65 de la Ley Reguladora cuando los mismos constituyan infracción del ordenamiento jurídico no afecta necesariamente a la distribución de competencias que entre las distintas Administraciones pueda establecer la respectiva legislación sectorial, sino que se refiere, con carácter general, a la organización y funcionamiento de las entidades locales, por lo que la competencia para el ejercicio de la facultad de control debe entenderse referida a la competencia sobre "Régimen Local" más aún tratándose tal facultad de control de una competencia esencialmente ejecutiva, por lo que pretender la atribución diferenciada a diversas instancias administrativas de dichas facultades en función de competencias sectoriales supondría una infracción del régimen competencial establecido mediante los distintos Estatutos de Autonomía, especialmente en aquellos casos ya señalados en que la competencia en materia de Régimen Local se atribuye a las Comunidades Autónomas con carácter de exclusiva.

Por otra parte, de no admitirse tal distinción entre las facultades de control previstas en los artículos 65 y 66 de la Ley Reguladora quedaría

sin sentido la exigencia de un plazo más reducido en los supuestos de extralimitación o lesión competencial, que el previsto ante las infracciones "ordinarias" del ordenamiento jurídico, viniendo justificada dicha reducción de plazo precisamente por el carácter extraordinario de la facultad de impugnación prevista en el artículo 66.

Por si hubiera alguna duda al respecto, sólo nos cabe destacar que en las impugnaciones que se formulen al amparo del repetido artículo 66 deberá precisarse "la lesión, o en su caso, extralimitación competencial que la motiva" lo que viene a confirmar la vinculación de la facultad impugnatoria a la distribución de las distintas competencias sectoriales, a diferencia de lo que sucede con los supuestos ordinarios de control sobre la legalidad de los actos o acuerdos de las Corporaciones Locales previstos en el artículo 65 LBRL.

Comentaremos por último el supuesto excepcional previsto en el artículo 67 por el que se atribuye al Delegado del Gobierno la facultad de suspender, previo requerimiento al presidente de la Corporación, los actos o acuerdos de ésta que "atenten gravemente al interés general de España", en cuyo caso deberá procederse a su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa en el plazo de diez días desde la suspensión. El referido precepto legal no especifica en este supuesto la posibilidad de que por parte del Tribunal se acuerde el levantamiento de la suspensión, por lo que entendemos que la misma continuará siendo efectiva hasta que se produzca el oportuno pronunciamiento jurisdiccional.

10.2. Ejercicio de acciones

En cuanto a los medios de reacción “positiva” de que disfrutaban las Entidades Locales ante los actos y disposiciones de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, se atribuye a dichas Entidades la legitimación para impugnar tales actos y disposiciones cuando los mismos resulten lesivos para su autonomía. Esta legitimación, prevista en el artículo 63-2 de la Ley viene definida como una expresión de la garantía que del principio de autonomía de las Corporaciones Locales establece la Constitución y la propia Ley Reguladora, y se traduce en la posibilidad de interponer los correspondientes recursos ordinarios en vía administrativa contra los referidos actos y acuerdos, ampliándose así el ámbito de legitimación de que ya disponían las Entidades Locales para interponer dichos recursos en todas aquellas cuestiones en que ostenten un interés directo, conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Se contempla asimismo en el propio artículo 63, apartado 3) la posibilidad de que las Corporaciones Locales puedan promover la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las normas con rango de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, cuando se estime que son tales normas las que lesionan la autonomía constitucionalmente garantizada. Tal posibilidad deberá articularse mediante la representación de las Entidades Locales en la Comisión Nacional de Administración Local prevista en el artículo 117 LBRL, quien podrá solicitar ante los órganos constitucionalmente legitimados la impugnación de dichas Leyes ante el Tribunal Constitucional. Esta solicitud de impugnación, prevista en el artículo 119 de la Ley, puede efectuarse bien mediante la propia Comisión, bien directamente por la representación en la misma de las Entidades Locales.

Hay que destacar, por último, la capacidad que se otorga a "cualquier vecino que se hallare en pleno goce de sus derechos civiles y políticos" a fin de poder requerir a las Entidades Locales el cumplimiento de sus obligaciones, en el ejercicio de las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos. En el caso de que la Entidad no acordara el ejercicio de acciones en el plazo de treinta días, los vecinos requirentes podrán ejercitar la acción en nombre e interés de la Entidad Local, todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la Ley Reguladora, manteniéndose así la figura de la acción popular, ya prevista en la anterior legislación de Régimen Local (art. 371), con las novedades de la supresión de la preceptiva autorización del Gobernador Civil para el ejercicio de tales acciones, y la posibilidad de resarcirse, en caso de prosperar la acción, no tan sólo de las costas procesales sino también de los daños y perjuicios que se le hubieren causado.

A nuestro juicio, podría haberse contemplado la extensión de tal capacidad para el ejercicio de acciones a las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos contempladas expresamente en el artículo 72 de la Ley Reguladora, que encomienda a las Corporaciones Locales el favorecimiento de su desarrollo así como el impulso de su participación en la gestión de la Corporación.