

# OS ACTOS ADMINISTRATIVOS LOCAIS. RÉXIME DE RECURSOS, SUSPENSIÓN E EXECUCIÓN

Francisco Javier D'Amorín Viéitez

Maxistrado do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia

## 1. Introducción

A exposición de motivos da Lei 11/1999, do 21 de abril, de modificación da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local e doutras medidas para o desenvolvemento do Goberno local, ofrece como xustificación da modificación parcial que introduce na redacción dos artigos 64 ó 67 da Lei 7/1985 a necesidade de introducir maior seguridade xurídica nos procedementos de impugnación dos actos das corporacións locais, aclara os procedementos e engade prazos non previstos na redacción orixinaria da lei.

Baixo a rúbrica *Impugnación de actos e acordos e exercicio de accións* regula a Lei 7/1985 (arts. 63 ó 68) o réxime xurídico de impugnación ante a orde xurisdiccional contencioso-administrativa de actos, acordos e disposicións no ámbito local, e subliña a expresión *no ámbito local*, por canto a dita regulación abrangue:

a) O procedemento de impugnación por parte da Administración do Estado e a das comunidades autónomas dos actos e acordos das entidades locais que infrinxan o ordenamento xurídico (infracción do ordenamento xurídico), menoscaben as súas competencias ou interfiran o seu

exercicio, incorran en exceso de competencia (infracción do ordenamento competencial) ou, en fin, atenten gravemente o interese xeral de España, o que constitúe o groso da regulación (arts. 64 ó 67).

b) Unha norma xeral de lexitimación activa para a interposición do recurso contencioso-administrativo (art. 63), desde un dobre plano ou perspectiva; dunha parte, para impugna-los actos e acordos das entidades locais que incorran en infracción do ordenamento xurídico; doutra, a propia lexitimación activa que se lles reconece ás entidades locais para impugnar disposicións e actos das administracións do Estado e das comunidades autónomas que lesionen a súa autonomía ou para promover, nos termos do art. 119, a impugnación ante o Tribunal Constitucional de leis do Estado ou das CA cando estimen que lesionan a autonomía local.

Unha norma que pecha o dito réxime xurídico (art. 68), no que se regula un suposto de substitución procesual, o chamado exercicio de accións polos veciños, que supera o ámbito da xurisdicción contencioso-administrativa.

## 2. Norma xeral sobre lexitimación activa

Conten o art. 63, precepto que non foi reformado pola Lei 11/1999. Regula tres supostos:

- lexitimación activa para impugna-los actos e acordos das entidades locais que incorran en infracción de ordenamento xurídico (apartado 1)
- lexitimación das entidades locais territoriais para impugnar actos e disposicións das administracións do Estado e das CA (apartado 2)
- lexitimación das entidades locais para promove-la impugnación ante o Tribunal Constitucional de leis do Estado ou das CA (apartado 3)

### A) Lexitimación activa para impugna-los actos e os acordos das entidades locais (art. 63.1).

A dita lexitimación correspóndelles:

- 1) Ós suxeitos lexitimados no réxime xeral do proceso contencioso-administrativo.

Para integra-la norma haberá que acudir ós artigos 19 e 20 da Lei 29/1988, reguladora da xurisdicción contencioso-administrativa (en diante LXCA), que delimitan de forma positiva e negativa, respectivamente, a lexitimación.

Convén facer unha referencia ó réxime xurídico da lexitimación activa na LXCA de 1956.

A dita lei distinguía:

### 1. *Lexitimación para demanda-la anulación dun acto*

En principio, segundo o disposto no artigo 28.1.a) LXCA, a lexitimación correspóndelles «ós que tivesen interese directo» na anulación do acto administrativo de que se trate.

O problema xorde en canto á concreción do que sexa o «interese directo». Ó respecto, o Tribunal Supremo foi perfilando o seu contido, esixindo que o interese directo sexa persoal, é dicir, individualizado (sentencias do 17 de xuño de 1971, 11 de outubro de 1976 ou 14 de xullo de 1988), efectivo, non xenérico (Sentencia do 26 de novembro de 1970), actual, sen que basten as meras expectativas (Sentencia do 7 de abril de 1980 ou 25 de outubro de 1988), e que a anulación do acto supoña un beneficio material ou xurídico para o demandante, ben ó obtelo mediante a dita anulación ou ben ó evitar un prexuízo (Sentencia do 14 de xullo de 1988, 7 de febreiro e 12 de xuño de 1989).

Os pronunciamentos do Tribunal Constitucional sobre o dereito fundamental á tutela xudicial efectiva, consagrado no artigo 24 da Constitución (entre outras, sentencias 60/1982, do 11 de outubro, 61/1983, do 11 de xullo ou 97/1991, do 9 de maio), coa conseguinte reinterpretación extensiva do concepto da lexitimación, levaron a propugna-la substitución da regra do «interese directo» pola do «interese lexítimo», que sería un concepto máis amplo que abranguería, incluso, intereses indirectos. O certo é que seguindo as liñas xurisprudenciais marcadas polo Tribunal Supremo na interpretación do «interese directo» pódese chegar ás mesmas consecuencias de substituí-lo dito concepto polo de «interese lexítimo».

En todo caso, e en prol dunha maior efectividade do dereito fundamental indicado, débese estar a favor da extensión da lexitimación ó maior número de persoas posible (sentencias do Tribunal Constitucional 24/1987, do 2 de febreiro, e do Tribunal Supremo do 2 de maio de 1987, 3 de febreiro e 23 de marzo de 1988), ó entender, con Gómez-Ferrer, que o interese que outorgaría a lexitimación sería o que teñen aquelas persoas que por razón da situación obxectiva en que se encontran, por unha circunstancia de carácter persoal, ou por seren os destinatarios dunha regulación sectorial, son titulares dun interese propio, distinto do de calquera cidadán, de que os poderes públicos actúen de acordo co ordenamento cando, con motivo da persecución de fins de interese xeral, inciden no ámbito de tal interese propio, aínda cando a actuación de que se trate non lles ocasiona en concreto un beneficio ou un servizo inmediato.

### 2. *Lexitimación para impugnar disposicións de carácter xeral*

A LXCA permitía distinguir neste punto varios supostos nos que a lexitimación era distinta. Así, se se pretendía unha impugnación indirecta do regulamento (artigo 39.3 LXCA), estaban lexitimados todos aqueles que tivesen interese directo (artigo 28.1.b), en relación co a) da LXCA); pero se se pretendía unha impugnación directa, só se lles recoñecía lexitimación ás entidades, corporacións e institucións de dereito público e a cantas entidades tivesen a representación ou a defensa de interese de carácter



xeral e corporativo, sempre que a disposición impugnada as afectar directamente (artigo 28.1.b) LXCA). Este esquema débese entender actualmente modificado, posto que o Tribunal Constitucional (Sentencia 160/1985, do 28 de novembro, ou 195/92, do 16 de novembro), en doutrina recollida polo Tribunal Supremo (sentencias do 3 de marzo de 1987 e 15 e 18 de abril de 1988), considerou derogado tacitamente o dito precepto, por oporse ó disposto no artigo 24 da Constitución, polo que a lexitimación para impugnar disposicións de carácter xeral correspóndelles a todas aquelas persoas físicas ou xurídicas, públicas ou privadas, que teñan un interese lexítimo nel.

### 3. *Lexitimación para demanda-lo recoñecemento dunha situación xurídica individualizada.*

Conforme o art. 28.2 da LXCA, a lexitimación nestes casos correspóndelle unicamente ó titular dun dereito derivado do ordenamento que se considere infrinxido polo acto ou disposición impugnados.

### 4. *A acción popular*

Segundo Gimeno Sendra, a acción popular é a facultade que asiste a tódolos suxeitos de dereito, non titulares dun dereito subxectivo, interese ou ben xurídico vulnerado, a incoar un proceso e a deducir nel unha pretensión en nome da sociedade mediante a cal se recoñeza unha determinada situación ou dereito subxectivo e/ou se condene unha determinada persoa ó cumprimento dunha prestación en favor da propia sociedade. Neste sentido, a acción popular atribúelle lexitimación a calquera persoa que, por isto, pode impugna-lo acto ou a disposición que considere lesivos. Así configurada a acción popular, non está admitida con carácter xeral no ordenamento xurídico administrativo. Aínda que si se coñecen algúns supostos (por exemplo artigos 109 da Lei 22/1988, do 28 de xullo, de costas, 304 do texto refundido da Lei sobre o réxime do solo e ordenación urbana, aprobado por Real decreto lexislativo 1/1992, do 26 de xuño, e art. 8 da Lei 16/1985, do 25 de xuño, de patrimonio histórico español).

Profundando na lexitimación para a defensa dos chamados intereses difusos, entendendo por tales aqueles en que están interesados tódolos cidadáns, como pode ocorrer en materias tales como a educación, medio natural, saúde, cultura, vivenda, traballo etc., cómpre dicir que a xurisprudencia do TS e do TC vén recoñecendo unha apertura da lexitimación ós particulares, asociacións ou corporacións para a defensa deses intereses difusos naqueles casos en que ó defender aqueles ante os tribunais de xustiza, o propio cidadán resulta afectado no seu propio interese ou círculo vital, ó que no seu caso daría apoio a dicción do art. 7.3 da LOPX ó establecer que *os xulgados e tribunais protexerán os dereitos e intereses lexítimos, tanto individuais como colectivos, sen que en ningún caso poida producirse indefensión. Para a defensa destes últimos recoñecerase a lexitimación das corporacións, asociacións e grupos que resulten afectados ou que estean legalmente habilitados para a súa defensa ou promoción*, malia o aparente carácter limitado do seu teor, ó non facer alusión expresa ós *intereses difusos* e ó limita-la defensa dos *intereses*



*colectivos* a só os grupos, asociacións e corporacións. Non obstante, nas sentencias do TS do 30 de xaneiro de 1991 e do 25 de abril de 1989, recoñécuselle lexitimación individual ó alumnado para impugna-lo cadro de incompatibilidades entre materias ou dun veciño para impugnar un acordo municipal sobre vertidos de augas fecais.

## 5. *Legitimación das entidades públicas*

5.1. En xeral: a Administración autora dalgún acto que, en virtude do previsto nas leis, non puidese anular ou revogar por si mesma, estará lexitimada para deducir calquera das pretensións anteriormente indicadas (artigo 28.3 LXCA). Isto dá lugar ó proceso especial de lesividade a que se fixo referencia.

5.2. O Estado: o Estado está lexitimado para impugnar calquera clase de actos e disposicións das comunidades autónomas (artigo 2 da Lei 34/1981, do 8 de outubro, de normas complementarias de lexitimación no recurso contencioso-administrativo). Así mesmo, pode impugna-los actos das entidades locais cando considere, no ámbito da súa competencia, que se infrinxe o ordenamento (artigo 63.1.a), en relación co artigo 65 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local), cando os ditos actos menoscaben competencias do Estado, interfiran o seu exercicio ou excedan da competencia das entidades locais (artigo 63.1.a), en relación co 66 Lei 7/1985), e, a través do delegado do Goberno, os actos e acordos que atenten gravemente o interese xeral de España (artigo 63.1.a), en relación co art. 67 Lei 7/1985).

5.3. As comunidades autónomas: están lexitimadas para impugna-las disposicións de carácter xeral que, dictadas pola Administración do Estado, afecten o ámbito da súa autonomía (artigo 3 Lei 34/1981, antes citada). Igualmente, recoñéceselle lexitimación nos mesmos termos có Estado respecto de actos ou disposicións das entidades locais (arts. 63, 65 e 66 da Lei 7/1985, xa referida).

5.4. As entidades locais: Teñen lexitimación para impugna-las disposicións e os actos da Administración do Estado e das comunidades autónomas que lesionen a súa autonomía (artigo 63.2 Lei 7/1985, xa citada).

## 6. *Normas especiais:*

■ Non se lles recoñece lexitimación activa ós órganos da mesma entidade que dictou o acto que se pretende impugnar (artigo 28.4.a LXCA), salvo o disposto no ámbito das corporacións locais (artigos 63.1b) e 67 Lei 7/1985).

■ No ámbito local, calquera veciño pode exercer en nome e en interese da entidade local a acción en defensa dos dereitos destas que non exercitase (artigo 68 Lei 7/1985, que vén consagrar un suposto de *legitimación por substitución*).

■ Tampouco se lles recoñece lexitimación activa ós particulares, cando obraren por delegación ou como meros axentes ou mandatarios da Administración (artigo 28.4 LXCA).

### B) Réxime de lexitimación activa na vixente Lei da xurisdicción contencioso-administrativa

A vixente LXCA introduce novidades importantes en materia de lexitimación activa, coa pretensión de *que ninguén, persoa física ou xurídica, privada ou pública, que teña capacidade xurídica suficiente e sexa titular dun interese lexítimo que tutelar, concepto comprensivo dos dereitos subxectivos pero máis amplo, se poida ver privado do acceso á xustiza*, tal como expresa a exposición de motivos da LXCA, que insiste en que o propósito do lexislador foi o de esgotar tódolos supostos de lexitimación activa no proceso contencioso-administrativo, no sentido de reducir a *sistema tódalas normas xerais ou especiais que se poidan considerar vixentes*.

Da súa regulación pódense extrae-las seguintes notas:

a) O asentamento da lexitimación na posesión dunha titularidade de dereitos e de intereses lexítimos, criterio de elaboración xurisprudencial á luz do art. 24.1 da CE superador do anterior criterio do *interese directo* a que aludía o art. 28 da LXCA.

«Como se explica na sentenza do 12 de setembro de 1997, o concepto de lexitimación e a súa atribución a un suxeito determinado responden a unha mesma idea na vía administrativa e na contencioso-administrativa: a titularidade por parte do lexitimado dun dereito ou dun interese lexítimo en que prospere a súa pretensión, como se desprende fundamentalmente do artigo 24.1 da Constitución e se recolle no artigo 31 da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común (...) O interese lexítimo equivale a unha titularidade potencial dunha posición de vantaxe ou dunha utilidade xurídica por parte de quen exercita a pretensión e que se materializaría de prosperar esta. É dicir, a relación entre o suxeito e o obxecto da pretensión, coa que se define a lexitimación activa, comporta que a anulación do acto que se recorre, sexa en vía administrativa ou xurisdiccional, produza de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) ou negativo (prexuízo) actual ou futuro para o lexitimado, pero certo (Sentencia do Tribunal Supremo do 1 de outubro de 1990)» (STS 11/12/1998).

b) Recoñecemento e ampliación da chamada lexitimación corporativa, á que, sen embargo, non se lle atribúe a exclusividade da impugnación das disposicións xerais como na lei anterior; as persoas físicas poderán impugnalas sempre que teñan a titularidade dun dereito ou interese lexítimo.

Polo que se refire á dita lexitimación corporativa, recoñéceselles non só ás corporacións, asociacións, sindicatos, senón tamén ás entidades referidas no art. 18, que alude ás unións sen personalidade, patrimonios independentes ou autónomos e ós *grupos de afectados*, que resulten afectados ou estean legalmente habilitados para a defensa dos dereitos e intereses lexítimos colectivos. A dita lexitimación esténdese á fase de execución de sentenza, no sentido de que as *persoas afectadas* pola resolución dunha sen-

tencia firme poden instar á súa execución forzosa aínda cando non fosen parte no proceso (art. 104), sen prexuízo de que en materia tributaria e de persoal se poidan estende-los efectos dunha sentenza (situación xurídica individualizada) a unha ou varias persoas interesadas en quen concorran as circunstancias do art. 110.

«A mellor doutrina científica expresa –e isto constantemente– que o lexitimado debe estar nunha situación de relación previa cun acto ou disposición administrativa. O artigo 28.1.a) da Lei xurisdiccional de 1956, que foi a aplicada pola sentenza apelada, dispuña que estaban lexitimados para demandar os que tivesen interese directo niso. No dito precepto comprendíase tanto as persoas físicas como as xurídicas (a nova e vixente Lei da xurisdicción contencioso-administrativa dispón que están lexitimadas ante a xurisdicción contencioso-administrativa as persoas físicas e xurídicas que posúan un dereito ou interese lexítimo, art. 19.1.a). Desde a perspectiva dunha correcta análise do concepto lexitimación activa, verase sempre que quen acode á xurisdicción faino por defender un dereito subxectivo propio ou que lle é encomendado validamente; e isto concrétese, en termos procesuais, en que o acto ou a disposición administrativa que se impugne lesione (isto é o que se vai debater no proceso, controlando así a legalidade do acto ou da disposición) un interese. Debemos consignar a continuación que o Tribunal Constitucional nas súas sentencias 160/85, 24/87, 93/90, entre outras, ofrécenos un concepto amplo da lexitimación para impugnar un acto ou unha disposición, como medio de acceder ós tribunais e obte-la tutela xudicial efectiva. Esta ensinanza foi recollida sen títulos oído o Tribunal Supremo (sentencias do TS, entre outras do 26/12/84, 2/7/85, 28/6/94 e 26/7/96). Incluso, no concepto lexitimación inclúense os supostos de intereses colectivos e os difusos (STC 71/82)» (STS 4/2/1999).

«Non chega, pois, un mero interese pola legalidade, senón que, alomenos, en casos como o que resolvemos, é necesario que estea ante actos administrativos ben definidos e concretados, nos que sexa evidente a presenza de intereses colectivos ou difusos, pola incidencia que aqueles actos administrativos puidesen ter na natureza ou no medio. Ó non ser isto así, no caso que resolvemos, procede que estimemos a causa de inadmisibilidade do recurso contencioso-administrativo (art. 82 c, en relación co art. 28 LXCA), alegada polo avogado do Estado» (STS 22/11/1996).

c) Tratamento axustado ó modelo de Estado autonómico da lexitimación das administracións públicas, que alude, expresamente, ós litixios entre administracións públicas, que se inspira agora nos principios de competencia e de autonomía, con apartamento do principio de xerarquía que tradicionalmente rexía no ámbito das relacións interadministrativas (a exposición de motivos da Lei 11/1999 alude expresamente a iso), e que regula como dilixencia preliminar nos conflitos entre administracións o instituto do requirimento previo (art. 44 LXCA), como mecanismo evita-



dor do proceso, deixando a salvo o disposto sobre esa materia na lexislación sobre réxime local.

d) Recoñecemento expreso de lexitimación ó Ministerio Fiscal, limitada ós casos que determine a lei.

e) Recoñecemento do exercicio da acción popular, concorde cos arts. 125 da CE e 19 da LOPX, se ben con carácter limitado ós casos establecidos expresamente polas leis. Cita-los supostos do art. 304 do R.D. lex. 1/1992 (texto refundido da Lei do solo) non afectado pola STC do 20 de marzo de 1997; art. 109 da Lei de costas e art. 8.2 da Lei do patrimonio histórico artístico.

*Xurisprudencia sobre a acción popular:*

«O primeiro motivo impugnatorio do recurso de casación é o da impugnada falta de lexitimación activa do letrado Sr. Rodríguez Rodríguez para promover, no seu día, o recurso contencioso-administrativo de instancia, pois, dadas as circunstancias concorrentes, estase ante a presenza –en opinión do concello– do que é o exercicio dunha pura e verdadeira acción popular, baseada nun simple e presunto interese pola legalidade, carente de todo grao de razoabilidade e de proporcionalidade.

O dito motivo carece de todo predicamento, pois, como deixou sentado de maneira reiterada a xurisprudencia desta sala:

«En relación co alcance interpretativo actual, despois da Constitución, do concepto de interese como presuposto da lexitimación, a xurisprudencia desta sala do Tribunal Supremo e do Tribunal Constitucional e a doutrina máis moderna deixaron sentado que:

A) Por interese, que a normativa vixente cualifica ben de lexítimo, persoal e directo, ou ben, simplemente, de directo ou de lexítimo, individual ou colectivo, e que obviamente é un concepto máis amplo que o de dereito subxectivo, débese reputar toda situación xurídica individualizada, caracterizada, por un lado, por singularizala esfera xurídica dunha persoa respecto das da xeneralidade dos cidadáns ou administrados nas súas relacións coa Administración pública, e dotada, por outro, de consistencia e lóxica xurídico-administrativas propias, independentes da súa conexión ou derivación con verdadeiros dereitos subxectivos.

B) A dita situación, que, desde o punto de vista procedemental e procesual, supón unha específica relación dela co obxecto da petición ou pretensión que se exercita, estendeuse, despois da Constitución, polo xogo conxunto dos artigos 162.1.b) desta, 28.1.a) da Lei da xurisdicción contencioso-administrativa de 1956 (e 19.1.a e b da actual Lei 29/1998), 23.a) e c) da Lei de procedemento administrativo de 1958 e 31.1.a) e c) e 2 da Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, ó que, con máis precisión, se titula interese lexítimo, concepto que é moito máis amplo có de interese persoal e directo que utilizan algúns dos ditos preceptos e que consiste no que teñen aquelas persoas, físicas ou xurídicas que, pola situación obxectiva en que se encontran, por unha circunstancia de carácter persoal ou por seren os des-

tinarios dunha regulación sectorial, son titulares dun interese propio, distinto do dos demais cidadáns ou administrados e tendente a que os poderes públicos actúen de acordo co ordenamento xurídico cando, con motivo da persecución dos fins xerais deste, incidan no ámbito dese seu interese propio, aínda que a actuación de que se trate non lles ocasione, en concreto, un beneficio ou servizo inmediato.

C) Ese interese, desde o punto de vista procedemental e procesual, é unha situación reaccional, a prol da defensa e da efectiva reintegración do que doutrinalmente se chamou o propio círculo xurídico vital e que, en evitación dun potencial prexuízo ilexítimo temido, está conectado co dito concepto de prexuízo, de modo que o interese se reputa que existe sempre que se poida presumir que a declaración xurídica pretendida habería de colocalo accionante en condicións legais e naturais de conseguir un determinado beneficio material ou xurídico ou, incluso, de orde moral (sen que sexa necesario que fiquese asegurado de antemán que forzosamente o teña que obter, nin que deba ter apoio nun precepto legal expreso e declarativo de dereitos), así como cando a persistencia da situación fáctica creada ou que puidese crear o acto ou a disposición administrativa ocasionaría un prexuízo, con tal de que a repercusión deste non sexa afastadamente derivada ou indirecta, senón resultado inmediato da resolución ou norma dictada ou que se dicte ou chegue a se dictar.

D) Ese interese lexítimo, que abrangue todo interese material ou moral que poida resultar beneficiado coa estimación da pretensión exercitada (sempre que non se reduza a un simple interese pola pura legalidade), pode prescindir, xa, das notas de persoal e directo, pois tanto a xurisprudencia do Tribunal Supremo como a do Tribunal Constitucional (en sentencias, entre outras, 60/1982, 62/1983, 160/1985, 24/1987, 257/1988, 93/1990, 32 e 97/1993 e 195/1992, e nos autos 139/1985, 520/1987 e 356/1989) declararon, ó diferencia-lo interese directo e o interese lexítimo, que este non só é superador e máis amplo ca aquel senón tamén que é, por si, autosuficiente, en canto presupón que a resolución que se dictará pode repercutir, directa ou indirectamente, pero dunha maneira efectiva e acreditada, é dicir, non meramente hipotética, potencial e futura, na correspondente esfera xurídica de quen litiga.

E) Por maior abastanza, ó concede-lo artigo 24.1 da Constitución o dereito á tutela xudicial de tódalas persoas que sexan titulares de dereitos ou intereses lexítimos, está a imporlles ós xuíces e ós tribunais a obriga de interpretar con amplitude as fórmulas que as leis procesuais (ou procedementais administrativas) utilicen co fin da atribución de lexitimación activa para acceder ós procesos xudiciais (ou procedementos administrativos) e, entre elas, sobre todo, a de interese directo do artigo 28.1.a) da lei desta xurisdicción de 1956 (precepto –e non o do artigo 28.1.b– que, despois da Constitución, é aplicable, como regra común de lexitimación activa, para impugnar disposicións de carácter xeral)».

En consecuencia, non resulta aceptable, en atención ás circunstancias subxectivas e obxectivas do caso, negarlle interese lexítimo (e, incluso, directo),

e a conseqüente lexitimación activa, a un letrado que, na súa condición de recorrente, e como veciño de Osuna e como contribuínte ó seu concello, vai verse afectado, realmente, por un número importante das figuras tributarias aplicables no ano 1992 (por exemplo, os impostos sobre bens inmobles, sobre vehículos de tracción mecánica, sobre construcións, instalacións e obras, sobre o incremento do valor dos terreos de natureza urbana, etc., as taxas polo servizo de recollida do lixo, pola obtención de licencias urbanísticas, pola expedición de documentos administrativos, etc., e os prezos públicos pola subministración de auga potable, pola entrada de vehículos a través das beirarrúas, por ocupacións varias da vía pública, etc.), segundo que as modificacións introducidas, ó respecto, nas ordenanzas fiscais entren en vigor o 1 de xaneiro de 1992, como propugna a corporación, ou o 10 de febreiro (ou, no seu caso, o 16 de marzo) de 1992, como alega o citado letrado, agora recorrido, e declara así mesmo a sentenza impugnada (e segundo que as correspondentes remuneracións dos diversos feitos impositivos se produzan antes ou despois das dúas últimas datas citadas)» (STS 28/1/1999).

«Así mesmo, tampouco se pode acolle-la alusión á falta de lexitimación para a causa que se dirixe contra o recorrente, dado que o artigo 235.1 da Lei do solo institúe co carácter de pública a acción dirixida a esixir, ante os órganos administrativos e os tribunais contencioso administrativos, a observancia da lexislación urbanística e dos plans, programas, proxectos, normas e ordenanzas. Isto comporta que se lles recoñece *ex lege* a tódalas persoas a titularidade do interese xuridicamente tutelable a través do exercicio da dita acción, aínda cando da anulación ou do mantemento dos actos recorridos non se chegase a derivar para quen recorre ningunha vantaxe ou prexuízo xurídico individualizable, e é o fundamento desta atribución popular da acción, a cotitularidade por parte de tódalas persoas do interese social difuso en promover a defensa e obte-la observancia da legalidade urbanística como canle de satisfacción do interese xeral na utilización non especulativa do solo» (STS 22/1/1998).

«Tampouco existen as outras dúas causas de inadmisibilidade esgrimidas nesta apelación polo concello demandado, xa que en efecto, primeiro, o convenio impugnado non é un convenio privado, sometido ás normas do dereito civil e á competencia da xurisdicción ordinaria, senón que é un contrato administrativo, porque ten por finalidade o exercicio de potestades públicas (futura tramitación dunha modificación ou revisión do plan, ata onde acadan as potestades do concello) como medio para lograr finalidades esencialmente públicas, como é o desenvolvemento da política urbanística (e así está especialmente disposto no art. 234 TRLS do 9 de abril de 1976, que se refire especialmente ós convenios), e, segundo, tampouco se lle pode nega-la lexitimación a calquera persoa para impugnar un convenio urbanístico, xa que o art. 235 do citado T.R. outorga acción pública en materia de urbanismo, que é a materia da que trata o convenio, e calquera persoa, en consecuencia, pode impugna-lo contrato nos aspectos urbanísticos que contén» (STS 30/10/1997).



Dos termos do *art. 19 da LXCA*, resulta a seguinte relación de lexitimados activamente:

- As persoas físicas ou xurídicas que posúan un dereito ou interese lexitimo.
- As corporacións, asociacións, sindicatos e grupos e entidades a que se refire o art. 18 que resulten afectados ou estean legalmente habilitados para a defensa dos dereitos e intereses lexitimos.
- A Administración do Estado e das CA para impugnan-los actos e disposicións das entidades locais de conformidade co disposto na lexislación de réxime local.

Para o alcance desta lexitimación haberá que averse ó disposto nos arts. 64 a 67 da Lei 7/85, que se analizarán posteriormente.

- As entidades locais territoriais para impugnar actos e disposicións emanados das administracións do Estado e das CA e de organismos públicos con personalidade xurídica propia vinculados a elas ou doutras entidades locais, cando lle afecten ó ámbito da súa autonomía.

Trátase dunha lexitimación limitada, pois os actos ou as disposicións recorridas débennles afectar á autonomía local.

Hase de relacionar co previsto no art. 63.2 da Lei 7/85.

- O Ministerio Fiscal nos procesos que determine a lei.
- As entidades de dereito público con personalidade xurídica propia vinculadas ou dependentes de calquera das administracións públicas para impugnar actos ou disposicións que lle afecten ó ámbito dos seus fins.

Trátase tamén dunha lexitimación limitada, tanto desde un punto de vista obxectivo, pois o acto ou a disposición recorridos débennle afectar ó ámbito dos seus fins, como subxectivo, pois non é recoñecible a lexitimación cando o acto ou a disposición emanen da Administración da que dependen ou estean vinculadas, salvo que estean dotadas por lei dun estatuto específico de autonomía respecto da dita Administración.

- Calquera cidadán no exercicio da acción popular nos casos expresamente previstos polas leis.
- A declaración ou o recurso de lesividade por parte da Administración que realiza un acto para impugnalos ante a xurisdicción contencioso-administrativa.
- O exercicio de accións por parte dos veciños en nome e interese das entidades locais, e que se rexe polo disposto no art. 68 da Lei 7/85.

Por outra parte, o *art. 20 da LXCA delimita negativamente a lexitimación*, ó establecer que non poden interpor recurso contencioso-administrativo contra a actividade dunha Administración pública:

- Os seus órganos e os membros dos seus órganos colexiados, salvo que unha lei o autorice expresamente.

■ Os particulares cando obren por delegación ou como meros axentes ou mandatarios dela.

■ As entidades de dereito público dependentes ou vinculadas ó Estado, CA ou ás entidades locais respecto da actividade da Administración de que dependan, salvo que por lei se lles dotase dun estatuto específico de autonomía respecto da dita Administración.

Non podemos finaliza-lo tratamento da lexitimación activa para impugnar actos e acordos das entidades locais sen aludir ó *recurso de reposición*, que con carácter potestativo restablece a Lei 11/1999, e que suprimira a Lei 30/1992, co que se pretende resolver, tal como expresa a exposición de motivos da primeira das leis, os innumerables problemas que a súa desaparición ocasionara no ámbito da Administración local. A dita lei dá-lle nova redacción ó art. 52.1 da LBRL, que fica redactado da seguinte forma:

*Contra os actos e os acordos das entidades locais que poñan fin á vía administrativa, os interesados poderán exercer-las accións que procedan ante a xurisdicción competente, e poderán, non obstante, interpor con carácter previo e potestativo recurso de reposición.*

O dito recurso e con tal carácter potestativo xa foi restablecido pola Lei 4/1999, que lle deu nova redacción ó art. 116 da Lei 30/1992, que vén a establecer:

1. Os actos administrativos que lle poñan fin á vía administrativa poderán ser recorridos potestativamente en reposición ante o mesmo órgano que os dictase ou ser impugnados directamente ante a orde xurisdiccional contencioso-administrativa.

2. Non se poderá interpor recurso contencioso-administrativo ata que sexa resolto expresamente ou se producise a desestimación presunta do recurso de reposición interposto.

De mediar recurso potestativo de reposición, o prazo para a interposición do recurso contencioso-administrativo será de 2 meses ou de 6 meses, que se contará, respectivamente, desde o día seguinte en que se notifique a resolución expresa do recurso ou en que este deba entenderse presuntamente desestimado (art. 46)

Están excluídas do exercicio do recurso de reposición as administracións, para as que a LXCA arbitra, como dilixencia preliminar, o requirimento (art. 44).

2) Os lexitimados especificamente:

■ A Administración do Estado e a das comunidades autónomas, nos casos e termos previstos neste capítulo.

Esta lexitimación desenvolverémola ó analiza-los arts. 65 a 67.

■ Os membros das corporacións que votasen en contra de tales actos e acordos.

Constitúe unha excepción á regra contida no art. 20.a) da LXCA

*Xurisprudencia sobre esta clase de lexitimación:*

«A análise da Acta do Pleno extraordinario con data do 17 de xullo de 1986 desvela de maneira concluínte que, contrariamente ó que mantivo a parte autora no seu escrito de conclusións, os demandantes non votaron en contra do acordo aprobatorio das normas subsidiarias de planeamento de Tolosa polo motivo de estaren redactadas soamente en idioma castelán, senón exclusivamente polo seu contido urbanístico, posto que se pronunciaron en favor da outra opción sometida a votación e que resultou rexeitada por maioría contraria, concretamente a redacción inicial do documento en que se materializaran aquelas normas (que por certo estaba tamén escrito só en lingua castelá); votouse, polo tanto, en contra das modificacións urbanísticas puntuais propostas por outro grupo municipal, o PNV, recollidas no texto que foi tamén sometido a votación e resultou aprobado. Ó anteriormente argumentado non obsta a circunstancia de que un dos demandantes, D. Ignacio, interviñese oralmente antes da votación sobre este punto da orde do día para expor que, ante a circunstancia de que non se lles proporcionara texto das normas subsidiarias en éuscaro, *pregúntalle á alcaldía se van ficar así*; a isto respondeu o alcalde que se solicitara a traducción ó éuscaro pero que, ata o momento, non lles fora presentado o documento no dito idioma. Débese destacar que ningunha proposta de votación previa ou autónoma sobre esta específica cuestión lingüística, ou protesta formal de infracción xurídica que isto puidese entrañar, foi formulada polo dito Sr. concelleiro interviniente, nin polos demais codemandantes, xa que, en definitiva, os membros da corporación disidentes, tras outras intervencións das que se desprende que aceptaron, alomenos implicitamente, que se votase sobre o contido urbanístico das normas, nas dúas opcións propostas, o que someteron á aprobación do Pleno foi o documento redactado en lingua castelá.

Do anteriormente exposto dedúcese que os puntos de desacordo dos actuais demandantes respecto das normas subsidiarias aprobadas provisionalmente, que motivaron o seu voto contrario, centráronse nalgúns dos extremos do seu contido urbanístico, renunciando implicitamente a votar por motivos lingüísticos contra o proxecto que resultou aprobado, o cal supón que carecen de lexitimación para impugnaren agora, en vía xurisdiccional, os actos que pretenden anular, dado o que preceptúa o citado art. 63.1.b) L 7/1985, coas súas concordantes, posto que a pretensión anulatoria que constitúe o obxecto deste proceso entraña unha desviación dos motivos de oposición inicial ó repetido Acordo do 17 xullo 1986, que os levaron a formular voto en contra, motivos que, segundo xa ficou dito, eran só de contido urbanístico, segundo se desprende claramente do contido total da acta en que se plasmou o decidido no Pleno Municipal.

En consecuencia, ó se dar no caso que se vulga a falta do presuposto ou requisito procesual de carencia de lexitimación activa, que opón a corporación municipal demandada, procede declárala concorrencia da causa de inadmisibilidade prevista no art. 82.b) da Lei reguladora desta orde xu-



risdiccional, en relación co citado art. 63.1.b) L 7/1985 do 2 de abril; e polo tanto, en aplicación do preceptuado no art. 81.1.a) daquela lei, débese decreta-la inadmisión do presente recurso contencioso-administrativo e absértese esta sala de entrar no exame das cuestións de fondo debatidas, que se centran na invocada nulidade dos actos obxecto de impugnación por non se ter facilitado no acto do Pleno Municipal, repetidamente aludido, versión lingüística en éuscaro das normas subsidiarias que resultaron aprobadas inicialmente e son agora obxecto de recurso» (STS 22/10/1992).

Por isto, se están lexitimados os membros da corporación local correspondente, que votasen en contra, para impugnalos parece adecuado ós fins perseguidos antes expostos, ó comprender dentro da lexitimidade procesual contemplada no precepto do art. 63,1 b) da Lei de bases de réxime local, tanto ós membros individuais disidentes do acordo, como o grupo municipal, como tal, integrado por tales concelleiros contrarios ó acordo, máxime, cando consta a conformidade de todos eles para a interposición do recurso, tal como se afirma no auto apelado» (ATS 24/7/1995).

«Un concelleiro do Concello de Calviá impugna o acordo do 21/8/87, polo que se aprobou a proposta de modificación da designación de determinados membros de tribunais cualificadores correspondentes a prazas de sarxento, cabo, técnico de organización e economista. A sentenza apelada funda a súa declaración estimativa do recurso en que, ó se incluír entre os membros de cada un dos tribunais a un concelleiro co seu respectivo suplente, se vulneraba o disposto no art. 4 do R. D. 712/1982, do 2 de abril, que só prevé que formen parte daqueles os membros da corporación en quen delegue o alcalde a súa calidade de presidente nato destes. É indubidable que, efectivamente, a previsión normativa non contemplaba a intervención doutro concelleiro que non fose o que actuase por delegación do alcalde. Sen embargo, debemos tamén considerar que con independencia de cál fose a persoa designada, en todo caso o concepto no que a actuación municipal se apartou do ordenado na norma regulamentaria aparecía xa plenamente configurado nos actos iniciais, do 27/10/86 e do 13/1/87, nos que se determinaba a composición dos distintos tribunais, ó ser o acto sobre o que se litiga unha simple variación das persoas que debían compoñelos, porque a consecuencia das eleccións municipais algún dos membros designados no seu día polo Pleno deixaran de formar parte do consistorio. No punto concreto do debate podemos firmar, entón, que o acordo impugnado está dentro do art. 40 a) da Lei da xurisdicción, polo que o recurso se debeu declarar inadmisíbel en aplicación do disposto no seu art. 82 c). Unha vez establecida a identidade do contido dos actos modificados e do modificador en canto á infracción denunciada, a inadmisibilidade do recurso que por esta razón debemos declarar non se desvirtúa porque a pretensión anulatoria se exercitase ó amparo do disposto no art. 63.1 b) Lei 7/1985, do 2 de abril. A lexitimación peculiar que neste precepto se establece en función do simple interese na legalidade non reabre, sen embargo, os prazos para recorrer nin lle afecta ó réxime xeral dos motivos de inadmisibilidade dos recursos con-

tencioso-administrativos descrito no art. 82 m) salvo, naturalmente, o relativo á lexitimación a que se alude no aptdo. b)» (STS 20/6/1991).

«Ademais das normas xerais que sobre lexitimación conteñen os arts. 28 ó 32 da Lei reguladora da xurisdicción contencioso-administrativa, o art. 63.1.b) da Lei de bases de réxime local do 2/4/85, seguindo o criterio establecido con anterioridade no art. 9 L 40/81, do 28 de outubro, admite que os actos e os acordos das entidades locais que incorran en infracción do ordenamento xurídico poidan ser impugnados polos membros das corporacións que votasen na súa contra, lexitimación de carácter excepcional que non pode estenderse a quen na data de adopción do acordo, neste caso o da Comisión de Goberno do Concello de Elxe do 5 de xaneiro de 1987, nin sequera eran membros da corporación, pois as súas credenciais aparecen expedidas o 19 de xuño seguinte, polo que tampouco formaban parte do órgano municipal que adoptou o acordo impugnado nin, en consecuencia, votaron en contra deste. Concorre, polo tanto, o motivo de inadmisibilidade do recurso acollido pola sentenza apelada.

O art. 113.1.b) do Regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das entidades locais, do 28 de novembro de 1986, dispón que no prazo de dez días seguintes á adopción de acordos por parte das comisións de Goberno se lles deberá enviar a tódolos membros da corporación copia da acta, sen que sexa admisible que un membro da entidade local, nove meses despois de adoptado un acordo e tres meses despois de ser nomeado concelleiro, alegando o descoñecemento do acordo, solicite a súa notificación para reabrir un prazo xa fenecido, polo que tamén, por razón de extemporaneidade na súa interposición, o recurso sería inadmisibile.

Procede, en consecuencia, a desestimación do recurso de apelación e a imposición das súas custas á parte apelante por imperativo do disposto no art. 10.3 L 62/78, posto que se rexeitan a totalidade das pretensións exercitadas nel.» (STS 23/2/1989).

### *Relación co recurso de reposición*

ATS 24/7/1991

«Art. 211,3 do Regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das entidades locais, aprobado por R. D. 2568/1986, establece de modo preciso e categórico que o prazo para interpor recurso de reposición por parte dos concelleiros ou membros das corporacións locais que votasen en contra do acordo contarase desde a data da sesión en que se votase o acordo.

Precisamente, tal norma, específica para os concelleiros e membros, das corporacións locais votantes dun acordo municipal vén establecida, tras se determinar de maneira xeral no apartado primeiro do propio art. 211 que o prazo para recorrer en reposición tales, acordos, será o dun mes computado desde a data de notificación, de acordo co disposto no art. 59 da entón vixente LPA do 17 xullo de 1958.

O precepto do núm. 3 do art. 211 do Regulamento de organización e funcionamento das entidades locais non é, pois, unha simple excepción á regra xeral sobre cómputo de prazos a partir da súa notificación, senón unha solución específica a unha nova formulación dos feitos, xa que no suposto dos concelleiros votantes dun acordo municipal determinado na correspondente sesión, a posibilidade de recorrelo, expresamente recoñecida no art. 63,1 b) da Lei de bases de réxime local ós membros que votasen en contra, non depende nin vai conectada de ningunha maneira ó acto notificador de tal acordo, ó ser o seu coautor, e por isto, con toda lóxica, determínase o exercicio da posibilidade do seu disenso desde o mesmo momento da realización da sesión en que se votase o acordo, con total desconexión da notificación do acordo, ó ser esta inútil e innecesaria, para os fins da súa posible impugnación. O cómputo do prazo do mes, para a interposición do recurso de reposición, iníciase o día en que se realizou a sesión en que se votou o acordo, e rematará o prazo do dito mes ó se computar de data a data –art. 60 LPA– o día correspondente do seguinte mes anterior a aquel en que se iniciou o cómputo; é polo tanto, procedente confirma-la inadmisibilidade do recurso en función da extemporaneidade da petición de reposición.

Alega a parte apelante que o prego de condicións xurídicas e económico-administrativas reguladoras do concurso, ó te-la natureza de regulamento, ha de aceptarse calquera vicio de nulidade de pleno dereito, non validable polo simple transcurso do tempo.

Tal argumentación será desestimada, porque o dito prego de condicións é expresión dunha serie de condicións e determinacións de carácter estritamente particular, aplicables en relación coa determinación do concesionario resultante da licitación convocada, e única e exclusivamente para esta, e a validez e aplicabilidade do prego citado esgotase co acto de adjudicación; carece, pois, das condicións de xeneralidade e de permanencia temporal propias de toda norma regulamentaria, e desestímase en consecuencia, as alegacións da parte recorrente baseadas na suposta condición regulamentaria do prego de condicións da concesión.

Igualmente, desestimarase a argumentación impugnatoria das partes adheridas á apelación, no extremo da capacidade procesual do Grupo Municipal de CiU no Concello de Xirona, porque o art. 63,1 b) da Lei de bases de réxime local, do 2 abril de 1985, recoñécelles a lexitimidade para impugnar actos das corporacións locais ós seus membros que votasen en contra de tales acordos, e é claro que tal como ben se expón no auto apelado, tal disposición amosa unha clara tendencia a favorecer, e incluso impulsar, o control da legalidade dos actos e dos acordos desas entidades locais, polo que de conformidade co principio *pro actione*, tal precepto debe interpretarse extensivamente, de maneira que permita o exercicio, razoable e prudente, si, pero o máis amplo posible, desa facultada de control da legalidade dos actos municipais.

Por isto, se están lexitimados os membros da corporación local correspondente, que votasen en contra, para impugnalos parece adecuado ós fins



perseguidos antes expostos, ó comprenderen dentro da lexitimidade procesual contemplada no precepto do art. 63,1 b) da Lei de bases de réxime local tanto os membros individuais disidentes do acordo como o grupo municipal, como tal, integrado por tales concelleiros contrarios ó acordo, máxime cando consta a conformidade de todos eles para a interposición do recurso, tal como se afirma no auto apelado.

Por todo isto é pertinente desestima-lo recurso de apelación interposto polo recorrente e polas partes adheridas á apelación que confirma o auto apelado».

### **C) Lexitimación das entidades locais territoriais para impugnar actos e disposicións das administracións do Estado e das CA (art. 63.2).**

Establece o art. 63.2 que están igualmente lexitimadas en tódolos casos as entidades locais territoriais para a impugnación das disposicións e dos actos das administracións do Estado e das comunidades autónomas que lesionen a súa autonomía, tal como esta resulta garantida pola Constitución e esta lei.

Regúlase no dito apartado a lexitimación activa das entidades locais para impugna-los actos e disposicións doutras administracións, en concreto, a do Estado e das CA.

A súa redacción garda correspondencia co art. 19.1.e) da LXCA, se ben este último precepto estende a lexitimación ós actos e ás disposicións dos organismos públicos con personalidade xurídica propia vinculados a aquelas, e ós doutras entidades locais.

Así como o art. 63.2 concreta a dita lexitimación a que os actos ou as disposicións lesionen a súa autonomía, o art. 19.1.e) da LXCA refírea a que afecten o ámbito da súa autonomía, expresión esta *-afecten-* máis ampla cá utilizada no art. 63.2 *-lesionen-*.

Dos termos do art. 19.1.e) da LXCA xa se advirte que o precepto reforza e amplía a lexitimación activa das entidades locais co fin de preservar e de defende-la autonomía local fronte ós actos e ás disposicións das administracións do Estado e das CA que afecten ou menoscaben a autonomía local, e eríxese así o proceso contencioso-administrativo en instrumento para a defensa da propia autonomía, co que se lle pecha o paso a pronunciamentos xurisdiccionais restrictivos que traten de obstaculizar a utilización do recurso contencioso-administrativo como remedio para a protección da autonomía local nun litixio entre administracións públicas (Rodríguez-Zapata).

Refórzase así o dereito á tutela xudicial a favor dos entes locais, o que posibilita o acceso á xurisdicción dos ditos entes e sostense unha pretensión que vai máis alá do mero control de legalidade dos actos e das disposi-

cións que dicten aqueloutros niveis de Administración; posúen un interese propio e lexítimo representado pola defensa da autonomía local.

Desta maneira supérase o tradicional posicionamento da xurisprudencia ó respecto, que sostén que o exercicio de accións por parte das entidades territoriais co fin de impugna-los actos e disposicións das administracións do Estado e das CA que lesionen a autonomía, débese interpretar conforme a concreción que lles fai o art. 25 da LBRL ós intereses referidos ó ámbito das súas competencias, polo que só ante unha actuación determinada que lesione tal ámbito competencial estaban lexitimadas tales entidades para o exercicio das accións que procedan en relación a tal situación concreta, pero non de forma xenérica e preventiva fronte á actuación doutras administracións.

Tal interpretación restrictiva, que sostiña a xurisdicción ordinaria (STS 14/5/1998), á que non era allea o propio Tribunal Constitucional (STC 64/1988, 257/1988 e 123/1996, entre outras, que aluden a que *os órganos públicos non actúan como decisores de conflito de intereses, nin posúen un interese propio que se opoña ó doutro ente público implicado na decisión*), débese ver superada coa dicción do art. 19.1.e) da LXCA.

Tal conclusión é así mesmo referible ás CA para impugnar actos e disposicións que afecten o ámbito da súa autonomía emanados doutras administracións (art. 19.1.d) da LXCA).

A ampliación da lexitimación activa das entidades locais ten outra manifestación na propia LXCA, e isto a través da chamada cuestión de ilegalidade, prevista no art. 27, conforme o cal cando un xuíz ou Tribunal do Contencioso-Administrativo dictase sentenza firme estimativa por considerar ilegal o contido da disposición xeral aplicada (impugnación indirecta de disposicións xerais) e non fose competente para coñecer por si mesmo do recurso directo contra ela, deberá presentar cuestión de ilegalidade ante o tribunal competente para coñecer do mencionado recurso directo. Ábrese así un novo proceso sobre a legalidade da disposición xeral, ó cal deberá ser chamada a entidade local autora da disposición de que se trate, sen que fique afectada a situación xurídica concreta derivada da sentenza dictada polo xuíz ou tribunal *a quo*.

Pola súa especial significación, reproducímo-la STS do 20 de febreiro de 1998, en canto alude ó *principio de primacía da vontade municipal*.

#### ANTECEDENTES DE FEITO

**PRIMEIRO.** No recurso contencioso-administrativo núm. 424/1988 a Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Baleares dictou sentenza con data do 2 de febreiro de 1990; este veredicto é do seguinte teor literal: «RESOLVEMOS que o recurso contencioso-administrativo núm. 424/1988, interposto pola representación do Concello de Manacor (Mallorca), contra o Decreto do 14 de abril, DEBEMOS DECLARAR

E DECLARAMOS: 1º) A inadmisibilidade parcial do recurso. 2º) A desestimación deste, por ser plenamente adecuado ó dereito o decreto recorrido, o cal confirmamos integramente. 3º) Non se fai unha expresa imposición de custas procesuais».

É relator o Excmo. Sr. D. Fernando Ledesma Bartret.

#### FUNDAMENTOS DE DEREITO

**PRIMEIRO.** A Lei 3/1986, do 29 de abril, aprobada polo Parlamento das Illas Baleares, ten por obxecto –como di o seu art. 1º– «desenvolve-lo art. 3 do Estatuto de autonomía, no que respecta á normalización da lingua catalana, como propia das Illas Baleares en tódolos ámbitos, e garanti-lo uso do catalán e do castelán como idiomas oficiais daquela comunidade autónoma». O art. 14 dispón que «os topónimos das Illas Baleares teñen como única forma oficial a catalana», e correspóndelle «ó Goberno da comunidade autónoma, de acordo co asesoramento da Universidade das Illas Baleares, determina-los nomes oficiais dos concellos, territorios, núcleos de poboación, vías de comunicación interurbanas en xeral e topónimos da comunidade autónoma». Estas denominacións son legais para tódolos efectos e a rotulación concordará con elas engade o núm. 3 deste mesmo precepto. Ó amparo da autorización contida na disposición final 1ª da dita lei, o Goberno daquela comunidade autónoma aprobou o Decreto núm. 36/1988, do 14 de abril, no que se regulan as formas oficiais dos topónimos. O preámbulo deste decreto lembra o contido do art. 14 da Lei 3/1986, reconece que a Universidade das Illas Baleares facilitou o asesoramento en materia de topónimos e recolle as observacións que aquela institución universitaria proporcionou sobre os artigos dos topónimos baleares. A continuación decreta (núm. 1) as formas oficiais dos topónimos das Illas Baleares; establece, no caso do Concello de Manacor, ademais doutras, as que de seguida transcribimos: «Cala Moreia», «Estany d'en Mas» e «Portocristo» / «Port de Manacor». Por último, a disposición transitoria única imponse ós municipios e ós consellos insulares das Illas Baleares a obriga «de adecua-los topónimos dos seus territorios ás formas oficiais que se establecen no art. 1 deste decreto, antes do 30 de abril de 1989, de acordo coa disposición transitoria segunda da Lei 3/1986». Desconforme co Decreto núm. 36/1988, o Concello de Manacor recorreu en reposición, coa pretensión de que fose declarada a súa íntegra nulidade, recurso que o Consello de Goberno daquela comunidade autónoma desestimou por Resolución do 23 de xuño de 1988, declarada conforme dereito pola sentenza da Sala do Tribunal Superior de Xustiza de Baleares que xulgamos nesta apelación.

**SEGUNDO.** Trala aceptación polo concello apelante do pronunciamento da sentenza recorrida que, acollendo en parte a causa de inadmisibilidade oposta pola comunidade autónoma demandada, unicamente lle reconece a aquela entidade local lexitimación activa para impugna-la parte do



decreto referente ós topónimos comprendidos dentro do Concello de Manacor e non para pretende-la nulidade absoluta de todo o seu contido, o ámbito desta apelación fica reducida a examinar:

- a) Se o decreto, ó se aprobar sen audiencia do Concello de Manacor, incidiu nalgún vicio determinante da súa parcial nulidade.
- b) Se tal decreto, ó determina-las formas oficiais dos tres topónimos que antes transcribimos, seguiu o asesoramento da Universidade de Barcelona e o criterio legal contido no aptdo. 2º do art. 14 da Lei 3/1986, que lles dá preferencia á toponimia popular tradicional e ós elementos culturais autóctonos. Os argumentos da sentenza recorrida pódense resumir así: considera, dun lado, que o decreto non é un acto administrativo con destinatario plural –tódolos concellos e os consellos insulares das Illas Baleares– como o Concello de Manacor sostén, senón unha disposición xeral na que a súa aprobación non esixe a audiencia das entidades locais interesadas; doutro, que o decreto se aprobou conforme o asesoramento da Universidade de Baleares: ten por obxecto unha materia susceptible de diferentes e igualmente válidas opcións e elixiu o Goberno autónomo a que aquela Universidade propuxo.

**TERCEIRO.** O decreto é unha disposición xeral que forma parte do ordenamento xurídico autonómico balear e dictouse en desenvolvemento do disposto na Lei 3/1986, razón pola cal non resultan aplicables os artigos 105. c) da CE e 91. 1 da LPA, que se o fosen no suposto de que estivesemos en presenza dun acto administrativo. A audiencia do concello recorrente non viña esixida polo art. 130. 4 da LPA, pois non cabe confundir-las entidades territoriais integrantes da Administración local coas entidades de base asociativa e configuración legal a que se refire ese precepto. A inclusión dos concellos no art. 137 da CE, en canto elementos necesarios da organización territorial do Estado, exclúe a súa incardinación no ámbito dos artigos 22, 36 e 52 da CE. A chamada ó Concello de Manacor viña, si, esixida polos artigos 2 e 4 da Lei de bases de réxime local –no sucesivo, LBRL– e tamén pola Carta europea de autonomía local (se ben o incumprimento do previsto nesta última norma non integra o vicio que apreciamos por ser publicada no BOE con data posterior á aprobación do decreto recorrido). Chegamos a tal conclusión en virtude das consideracións que a continuación se expoñen.

**CUARTO.** A Constitución (arts. 137 e 140) garante a autonomía dos concellos para a xestión dos seus respectivos intereses. Os concellos son entidades básicas da organización territorial do Estado e canles inmediatas de participación cidadá nos asuntos públicos, que xestionan con autonomía os intereses propios das correspondentes colectividade (art. 1 da LBRL). Para a efectividade da súa autonomía, constitucionalmente garantida, a lexislación do Estado e a das comunidades autónomas debe asegurarlles ós concellos –ás provincias e ás illas– o seu dereito a intervir en cantos asuntos afecten directamente a círculo dos seus intereses (art. 2.1 LBRL). A Administración local e as demais administracións públicas axustarán as súas relacións recíprocas ós deberes de información mutua, colaboración, coordi-

nación e respecto ós ámbitos competenciais respectivos (art. 10.1 LBRL). O dereito dos cidadáns a participar na xestión dos asuntos públicos forma parte dos principios democráticos comúns a tódolos estados membros do Consello de Europa, dereito que no ámbito local se pode exercer máis directamente, o que permite unha Administración á vez eficaz e próxima ó cidadán (preámbulo da Carta europea de Administración local –no sucesivo, CEAL– do 15 de outubro de 1985, ratificada por España por Instrumento do 20 de xaneiro de 1988, publicado no BOE do 24 de febreiro de 1989). As entidades locais deben ser consultadas, na medida do posible, ó seu debido tempo e en forma apropiada, ó longo dos procesos de decisión de tódalas cuestións que lles afecten directamente (art. 4.6 da CEAL). O decreto impugnado regula unha materia directa e estreitamente conectada co círculo dos intereses municipais. A natureza dos intereses afectados, o dereito a intervir en cantos asuntos afecten directamente os seus intereses colectivos, a existencia de deberes de información mutua, a obriga de consulta-las entidades locais en forma apropiada, xustifica que a sala estime non só conveniente, senón obrigado que, antes da aprobación daquela disposición xeral, se coñecese e se tivese en conta a vontade expresada polos titulares dos órganos encargados da xestión democrática daqueles intereses municipais. E aínda que os supostos regulados polos artigos 22.2 b) da LBRL, 11.1 do Texto refundido de 1986, e 26 do Regulamento de poboación e demarcación territorial das entidades locais, non coinciden exactamente cos que configuran o ámbito desta apelación, reforzan tamén, nas súas reiteradas referencias ó «acordo» do concello, o criterio que esta sentenza acolle, en virtude da cal se considera que foi indebidamente omitida a audiencia do Concello de Manacor, vicio determinante da nulidade parcial que declaramos.

**QUINTO.** Neste caso (no que o Concello de Manacor formulou cantas alegacións estimou oportunas, a Universidade de Baleares emitiu informe específico sobre os tres topónimos que propón aquel concello, e a comunidade autónoma argumentou exhaustivamente en defensa da súa oposición á pretensión da entidade local recorrente) non resulta procedente por razóns de economía procesual declarar que o procedemento se retrotraía para que outra vez se oía o Concello de Manacor e resolva o órgano competente para a aprobación do decreto. A posición dunha e doutra parte énos perfectamente coñecida e a contradicción está establecida nos seus aspectos fácticos e xurídicos. De aquí a posibilidade de proceder a examinalo fondo da cuestión controvertida, para o cal antes debemos deixar constancia dos seguintes extremos:

1<sup>o</sup>) En relación cos topónimos «Cala Moreia» e «Estany d'en Mas», acoñecidos polo decreto impugnado, a corporación recorrente propón que sexan substituídos polos de «S'Illot» e «S'Estany d'en Mas», respectivamente. Sobre o primeiro daqueles topónimos, o dictame do Departamento de Filoloxía Catalana e Lingüística Xeral da Universidade das Illas Baleares, emitido con carácter previo á desestimación do recurso de reposición, di textualmente: «Cando facemos mención ó nome de «Cala Moreia» referímonos á cala manacorese deste nome. Se o Concello de Manacor, de acordo coa



solución local, quere denominar «S'Illot» á urbanización que se estende tamén pola costa do Concello de «Sant Llorent» e que ten popularmente este mesmo nome, non hai ningún inconveniente desde o punto de vista lingüístico-toponímico». Sobre o segundo topónimo di o mesmo dictame: «Ás veces, sen embargo, é ben certo que hai topónimos que se encontran un pouco a medio camiño, e este pode se-lo caso de «Estany d'en Mas». Polas referencias que temos, aínda que pareza que todo o mundo sabe que é un estanque, o feito de que esta xa desaparecese, borrada por unha nova urbanización, pode facer que o poidamos considerar como un topónimo do segundo grupo, e, polo tanto, iso xustificaría, tal como propón o Concello de Manacor, a conversión do artigo «S'Estany d'en Mas», parello a «S'Estanyol de Migjorn», «Sa Creu Vermella», etc.». A sala ten en conta que no referido dictame o «S» dos dous topónimos aparece escrito con minúscula.

2<sup>o</sup>) En relación cos topónimos «Portocristo»/«Port de Manacor», acollidos polo decreto impugnado, o Concello de Manacor propón os de «Porto Cristo» e «Porto-Cristo», e o dictame antes mencionado reconece que «Portocristo» como tal é en efecto un nome relativamente recente, e que foi escrito desta maneira por analogía cos demais topónimos antigos que conteñen tamén este mesmo elemento: «Portopi», «Portopetro», «Portocolom», etc. Este feito, xunto co principio de economía, e a miúdo de maior facilidade pedagóxica na escritura de topónimos e doutras palabras, fai que se optase por transcribir todo xunto este topónimo».

**SEXTO.** Certamente, os parágrafos do dictame que transcribimos, que son os máis intensamente referentes á cuestión controvertida, non descalifican os topónimos acollidos polo decreto, mais, ó admitir como posibles, nos dous primeiros casos, os que defende o Concello de Manacor, a aceptación de tales topónimos propostos polo dito Concello móstrase máis congruente co conxunto normativo que antes expuxemos, do que é posible extraer nesta materia un principio de primacía da vontade municipal. Con outras palabras, a estimación do recurso ofrécese máis respectuosa coa garantía institucional da autonomía local e máis conforme co carácter representativo das institucións a través das cales se expresou unha vontade que, por non se opor á lei e proceder das autoridades máis próximas ós cidadáns (art. 4. 3, CEAL), pode e debe ser seguida cando, como aquí acontece, conecta de modo claro con intereses colectivos de ámbito estritamente local expresados por quen ten lexitimación para iso. No terceiro suposto, o topónimo proposto polo Concello de Manacor axústase ó criterio normativo previsto no art. 14 da lei, a diferenza do mantido no dictame da Universidade de Baleares, máis afastado daquela pauta legal. Nos tres casos é, pois, a lei –a Lei de bases de réxime local, nos dous primeiros, a propia Lei autonómica, no terceiro– a que, de acordo co art. 117.1 da CE, nos leva a estimar este recurso de apelación, se ben consideramos procedente escribi-lo «S» na forma admitida pola Universidade de Baleares, tendo en conta a natureza técnica (lingüística) da materia.

**SÉTIMO.** Non hai lugar, conforme o art. 131.1 da LXCA, á condena en custas.



## VEREDICTO

1º) Estimámo-lo recurso de apelación interposto pola representación procesual do CONCELLO DE MANACOR, contra a sentenza do 2 de febreiro de 1990 dictada pola Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza das Illas Baleares, no recurso núm. 424/1988, sentenza que revogamos e deixamos sen efecto en canto declara axustados ó dereito os topónimos «Cala Moreia», «Estany d'en Mas» e «Portocristo/Port de Manacor».

2º) Estimamos en parte o recurso contencioso-administrativo interposto pola representación procesual do CONCELLO DE MANACOR contra o Decreto núm. 36/1988, do 14 de abril, e declarámo-la nulidade dos tres topónimos a que se fai referencia no parágrafo anterior, os cales serán substituídos polos de «S'Illot», «S'Estany d'en Mas», «Porto Cristo» e «Porto-Cristo».

3º) Non condenar ó pagamento das custas.

### **D) Lexitimación das entidades locais para promove-la impugnación ante o Tribunal Constitucional de leis do Estado ou das CA (art. 63.3).**

Establece o art. 63.3 que «Así mesmo, as entidades locais territoriais estarán lexitimadas para promover, nos termos do art. 119 desta lei, a impugnación ante o Tribunal Constitucional de leis do Estado ou das comunidades autónomas cando se estime que son estas as que lesionan a autonomía constitucionalmente garantida».

Regula o precepto a limitada de lexitimación das entidades locais territoriais para promove-lo recurso de inconstitucionalidade en defensa da autonomía local (lexitimación indirecta).

A defensa constitucional da autonomía local vese reforzada co dictado da Lei orgánica 7/1999, do 21 de abril, de modificación da Lei orgánica 2/1979, do Tribunal Constitucional.

A dita modificación, que responde ó designio de incorporar ó noso dereito a previsión do art. 11 da Carta europea de autonomía local (Estrasburgo, 15 de outubro de 1985), no sentido de que as entidades locais dispoñan dunha vía de recurso xurisdiccional co fin de asegura-lo libre exercicio das súas competencias, supón a creación dun novo procedemento de defensa específica da autonomía local ante o Tribunal Constitucional, «que lle permitirá a este desenvolve-la interpretación da garantía constitucional de tal autonomía no marco da distribución territorial do poder» (exposición de motivos da propia lei).

Créase así no art. 2.1 da LOTC unha nova modalidade de conflito, denominado «Dos conflitos en defensa da autonomía local», e establécese no art. 59 da LOTC que «o Tribunal Constitucional entenderá tamén dos

conflictos en defensa da autonomía local que formulen os municipios e as provincias fronte ó Estado ou a unha comunidade autónoma».

Non a fondo na súa análise ó non constituír obxecto específico do relatorio.

### 3. Impugnación de actos e acordos das entidades locais (arts. 64 ó 68 da Lei 7/1985).

Limitarémola análise á impugnación de tales actos ou acordos por parte das administracións do Estado e das CA.

#### A) Lexitimación

Polo que se refire á *lexitimación activa*, tanto o art. 63.1.a) da Lei 7/1985 como o art. 19.1.c) e d) da LXCA recoñecenlle á Administración do Estado e das CA unha ampla lexitimación para impugna-los actos e disposicións (tamén acordos) das entidades locais.

Así como a lexitimación da Administración do Estado para impugnar actos e disposicións das CA e organismos públicos vinculados a estas precisa que se teña un dereito ou un interese lexítimo, e a que posúen as CA para impugnar actos e disposicións da Administración do Estado ou organismo público precisa que aqueles lle afecten ó ámbito da súa autonomía, ó tratarse, polo tanto, dunha lexitimación limitada, a que posúe a Administración do Estado e das CA para impugna-los actos e os acordos das entidades locais é case plena, pois a dita fiscalización ou control de legalidade ha de actuar no ámbito das respectivas competencias, posibilitando o acceso ó control xudicial da actuación dos entes locais en canto infrinxan o ordenamento xurídico, menoscaben ou interfiran o exercicio das súas competencias ou incorran en exceso de competencia, ou atenten gravemente o interese xeral de España, ben entendido que tal fiscalización non debe entenderse como control referido á totalidade da actividade xeral dos ditos entes ou que implique limitación da súa capacidade, como se afirma na exposición de motivos da Lei 7/85, o que resulta, por outra parte, dos termos do art. 1 da LXCA, que limita a fiscalización xurisdiccional á actuación das administracións públicas suxeita ó dereito administrativo e ás disposicións regulamentarias.

Esta conclusión obtense da dicción dos apartados c) e d) do núm. 1 do art. 19 da LXCA, en canto remiten ó disposto na lexislación de réxime local.

O carácter amplo, non limitado dese lexitimación, explícase polo fundamento e pola finalidade dese control posto en mans das administra-

cións do Estado e das CA, que non é outro que o de preservar a legalidade da actuación dos entes locais (lexitimación para a impugnación prevista no art. 65), ou a protección da integridade das competencias do Estado ou das CA (lexitimación para a impugnación que regula o art. 66), ou, en fin, a preservación do interese xeral de España, no suposto das facultades de suspensión previstas no art. 67 en mans do delegado do Goberno.

Sobre o particular, nada mellor que reproducir os termos da *STS do 15 de marzo de 1993*, dada a súa claridade e completitude.

«**PRIMEIRO.** Son antecedentes significativos do conflito xurídico suscitado neste proceso os seguintes:

a) No *Boletín Oficial de Cáceres* do 18 de xuño de 1986 publicouse o acordo do Concello pleno de Ahigal, que convocaba oposición libre para a provisión en propiedade dunha praza de alguacil municipal e oficios múltiples do citado concello.

b) Nas bases da convocatoria consignábase como un dos requisitos para ser admitido á práctica da oposición «estar en posesión do permiso de conducir da clase B-2 na data en que se realice o primeiro exercicio da oposición; sen este requisito non se admitirá nos exames» (base 2ª).

c) Non obstante o anteriormente establecido, Dona Constanca foi admitida a tomar parte na oposición coa constatación da súa carencia de permiso de condución.

E posteriormente, ó superar con puntuación favorable os distintos exercicios, foille adxudicada a praza da que tomou posesión o 2 xaneiro de 1987.

d) Recibida na Xunta de Extremadura (Dirección Xeral de Administración Local da Consellería da Presidencia e Traballo) a documentación referida ó citado nomeamento e advertida a irregularidade apuntada («que ningún dos opositores admitidos e que realizaron os exercicios da oposición posuían o permiso de conducir da clase B-2»), este organismo da comunidade autónoma requiriulle ó concello, de conformidade co art. 65 L 7/85, que anulase o acordo de nomeamento de Dona Constanca no prazo dun mes.

Tal requirimento foi desatendido, o que motivou a presentación de recurso en sede xurisdiccional por parte da Xunta de Extremadura.

**SEGUNDO.** As alegacións do recurso de apelación concéntranse, practicamente, na tese de que a Xunta de Extremadura carece de «lexitimación activa para pretende-la anulación dun acordo municipal adoptado en exercicio dunha competencia exclusiva da Administración municipal, posto que isto vulneraría a autonomía municipal consagrada no art. 140 CE».

Nesta liña de pensamento afirmase que, no caso concreto, a Xunta de Extremadura carece de todo interese en relación ó Acordo municipal de Ahigal; «o louvable interese de querer exercer un control sobre a legalidade do dito acordo municipal non é un interese que a lei neste caso ampare, pois fronte ó dito louvable interese contraponse o de respecto á autonomía municipal, con todos os pros e contras que isto comporta».



Por outra parte, arguméntase que «a *ratio* xurídica do art. 65 LRBRL é establecer un procedemento para o caso de que a Administración municipal superase os límites competenciais que a lei lle atribúe, pero en absoluto se pode interpretar como un procedemento revisor para controla-la legalidade de todo actuar administrativo municipal; para iso está o sistema xeral de control da legalidade ó que ten acceso a xeneralidade dos cidadáns...».

**TERCEIRO.** A tese anteriormente exposta implica unha interpretación fortemente restrictiva do texto do art. 65.1 L 7/85 do 21 de abril (LRBRL), e está apoiada en argumentos sen suficiente consistencia.

A eséxese que postula a apelante garda correlación co suposto previsto no art. 66 da lei, especificamente dedicado á impugnabilidade por parte da Administración do Estado da correspondente comunidade «dos actos e acordos das entidades locais que menoscaben competencias do Estado ou das comunidades autónomas, interfiran o seu exercicio ou excedan da competencia das ditas entidades»; nestes supostos é claro que o interese lexitimador da pretensión procesual está prefigurado pola incidencia do menoscabo ou a interferencia sufridos pola entidade pública reclamante.

**CUARTO.** O art. 65 LRBRL establece que «cando a Administración do Estado ou a das comunidades autónomas considere, no ámbito das súas respectivas competencias, que un acto ou acordo dalgunha entidade local infrinxe o ordenamento xurídico, poderá requirila, invocando expresamente o presente artigo, para que anule o dito acto ou acordo».

A lexitimación procesual, de acordo con este artigo, ten unha maior extensión có precepto primeiramente citado do art. 66, e identifícase co interese público de mantemento da legalidade.

Esta cobertura lexitimadora indiscriminada non é tampouco exclusiva das citadas entidades senón que se pode estender, en áreas determinadas, á xeneralidade dos cidadáns sen necesidade de afectación específica (cfr. art. 220, R. D. 2568/86; art. 235.1 R. D. 1346/76; art. 16 D 833/75 etc.).

Ora ben, máis alá desta lexitimación xenérica como portadora do interese de defensa da legalidade (art. 103.1 CE), no caso que estamos a analizar a comunidade autónoma xustifica un interese directo inmediato que está materialmente reflectido na facultade de nomeamento dun membro do tribunal cualificador, e conecta coas competencias que lle veñen recoñecidas polo Estatuto de autonomía (art. 8.10) en materia de réxime estatutario dos funcionarios da comunidade autónoma e da Administración local, no marco da lexislación básica do Estado.

Por outra parte, e dado que cada organización territorial dotada de autonomía é unha parte do todo, non cabe deducir da Constitución que, en todo caso, corresponda a cada unha delas un dereito ou unha facultade que lle permita exercer-las competencias que lle son propias en réxime de estricta e absoluta separación (cfr. STC 27/87, f. x. 2º).

Por isto, «é preciso reiterar que o principio de autonomía das corporacións locais é compatible coa existencia dun control de legalidade sobre

o exercicio das súas competencias realizado, nos casos e formas predeterminados polo lexislador, polo Estado ou polas comunidades autónomas, tras terse en conta a posición de superioridade dun e doutra sobre as entidades locais» (*idem* f. x. 2º).

**QUINTO.** O factor diferenciador, cando nos referimos á materia á que afecta este recurso, estriba en que o control de legalidade exclúe calquera medida que supoña unha limitación ou interferencia da actividade administrativa tal como a suspensión do acto ou outra medida prohibitiva (cfr. STC 14/81).

Respecto a este punto concreto, o exame das actuacións pon de manifesto que o 4 de febreiro de 1987 recibe o órgano competente da Xunta de Extremadura a documentación relativa ó acordo adoptado polo Pleno do Concello sobre o nomeamento de Dona Constancia como alguacil do Concello de Ahigal; o día 12 do mesmo mes e ano, é dicir, dentro do prazo de 15 días hábiles que prevén o art. 65.2 LRBRL, o órgano autonómico remítelle requirimento motivado de anulación do acordo ó Concello de Ahigal.

E despois de transcorrido 1 mes sen recibir contestación de ningunha clase ó requirimento, a Xunta de Extremadura acode á sede xurisdiccional de instancia e demanda a declaración xudicial de nulidade. Non se acepta, polo tanto, que estas actuacións comporten un menoscabo da autonomía municipal, nin tampouco a argumentación do apelante, que invocaba a firmeza do acordo corporativo, fundada na suposta extemporaneidade do requirimento transmitido pola Xunta ó concello para a declaración de nulidade.

## B) Procedemento

### 1. Información

Presuposto para o exercicio do dito control é o deber de información que pesa sobre as entidades locais.

Conforme o art. 56.1 da LRRL, que non foi afectado pola Lei 11/1999, tódalas entidades locais deben remitir no prazo e na forma que regulamentariamente se determine copia ou, no seu caso, extracto comprensivo dos actos e dos acordos delas.

O prazo é o de seis días conforme o previsto no art. 196 do ROF.

O deber de información complementao o art. 56.2, que faculta as administracións do Estado e as das CA para obter e pedir información sobre a actividade municipal, e poderán solicita-la exhibición de expedientes e a emisión de informes co fin de comproba-la efectividade na súa aplicación da lexislación estatal e da autonómica, respectivamente (comprobación da execución das leis).

Sobre o alcance desa regulación regulamentaria por parte das CA, resulta de interese a cita da STS do 12 de novembro de 1998:

Impúgnase neste recurso de apelación a sentenza que a Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza da Comunidade

Valenciana dictou coa data do 17 de marzo de 1992, e no seu recurso núm. 1659/90, por medio da cal se estimou o recurso contencioso administrativo interposto polo Sr. avogado do Concello de Valencia, en nome e en representación deste, contra o Decreto 148/90, do 3 de setembro de 1990, do Consello da Generalitat Valenciana, sobre control dos actos e dos acordos das entidades locais en materia do ordenamento xurídico urbanístico.

A sentenza de instancia, co argumento de que os artigos impugnados do Decreto 148/90 violan os artigos 56 e 64 da Lei reguladora das bases de réxime local 7/85, do 2 de abril, anulou os artigos 1 e 2 da dita norma, e fronte á sentenza interpuxo recurso de apelación a Generalitat Valenciana.

A dita apelación debe desestimarse, xa que, en efecto, os artigos impugnados violan preceptos da Lei estatal 7/85, do 2 de abril, que é unha lei básica. Todo isto verémo-lo a continuación.

O artigo 56-1 da Lei reguladora das bases de réxime local imponlles ós concellos a obriga de remitirlle (...) á Administración da comunidade autónoma respectiva «copia ou no seu caso extracto comprensivo dos actos e dos acordos destes». E engade o precepto que iso terá que se producir «nos prazos e nas formas que regulamentariamente se dictaminen», de sorte que o precepto permite que pola vía regulamentaria se complete a regulación legal, que en todo caso debe ser respectada. Ora ben, a remisión á regulación regulamentaria non inclúe a determinación do que haxa que remitir, xa que isto está xa previsto pola lei, a saber, «copia e, no seu caso, extracto comprensivo dos actos e acordos destes». En consecuencia, tal precepto resulta violado polo artigo 1º do decreto recorrido, en canto este impón a remisión dunha cousa distinta, é dicir, non só da copia ou extracto do acto ou do acordo, senón tamén dun plano de localización, unha expresión gráfica ou escrita das características da edificación e da parcela, e copias dos informes técnico e xurídico previos. Esta carga excede da imposta na lei, e o precepto que a contén debe por iso anularse. Ocorre, ademais, que o núm. 2 do precepto recorrido outorga un prazo de 6 días para que o concello, unha vez requirido, notifique o acto con toda esa documentación (sen prexuízo de que poida facelo tamén antes de ser requirido, pero en todo caso acompañarase á copia ou extracto do acordo a documentación xa mencionada), de sorte que o sinalamento dese prazo de 6 días viola o artigo 64 da Lei 7/85, que establece un prazo de 20 días para que o concello poida contestar á petición de ampliación.

Da mesma maneira, o artigo 2 do decreto que se recorre é desconforme co dereito por viola-lo artigo 56-1 da Lei 7/85, pois impón algo non esixido nesta, a saber, que se envíe non só copia ou extracto do acordo de aprobación definitiva de instrumentos urbanísticos senón tamén «copia das actuacións».

Debe, pois, confirmarse a sentenza impugnada.

Aínda que debemos consignar que cando o artigo 56-1 da Lei 7/85 impón a remisión de «copia ou, no seu caso, extracto do acordo», non está permitindo a remisión de calquera cousa, por difícil que resulte vir en co-



ñecemento do contido do acordo. Porque o artigo 93-2 da Lei de procedemento administrativo impón que a resolución conteña «a decisión» que se toma e non se pode dicir que a expresión da decisión sexa correcta se non incorpora debidamente os extremos necesarios para saber de qué decisión se trata. Expresións do acordo ou da notificación tales como «concédese a licenza solicitada» ou «concédese a licenza a que se refire o presente expediente» ou «apróbbase definitivamente o estudio de detalle de que se trata» poderán ser válidas para o concello e para o solicitante da licenza ou promotor do estudio de detalle (que coñecen o expediente), pero en absoluto o serán para os terceiros que o descoñecen, como a comunidade autónoma. Así, por exemplo, a remisión dun acordo que conceda unha licenza haberá de conter, alomenos, qué é o que se autoriza, a quen se autoriza e ónde se autoriza, e será xa misión da comunidade autónoma solicitar se desexa máis información, os datos complementarios necesarios (artigo 64 da Lei 7/85). Sen esa mínima información primeira non comezan a correr os prazos que establecen os artigos 64 e 65 para que a comunidade autónoma poida impugnar xudicialmente os acordos das corporacións locais.

Ora ben, estas precisións non engaden nada ó artigo 56-1 da Lei 7/85, pois sen esas mínimas referencias non se pode dicir en absoluto que se remitise copia ou extracto do acordo.

O que non é conforme co dereito é que, nunha norma autonómica regulamentaria, se esixan para a primeira remisión do acordo datos que a lei estatal só permite solicitar por vía de ampliación da información nin que desa forma diminúa o prazo para a súa remisión.

Sobre o alcance dese deber de información, a STS do 21 de setembro de 1993:

O aptdo. 1º, art. 56 certamente que non ampara a mencionada esixencia que a autoridade do Estado lle dirixe á municipal, pois establece que as entidades locais teñen o deber de remitirlle á Administración do Estado copia ou, no seu caso, extracto dos seus actos e acordos, e como declarou a antiga Sala 4ª deste TS, na súa S 15/4/88, o indicado aptdo. 1º, art. 56 da lei imponlles só ás corporacións locais a obriga de enviarlle á Administración do Estado «copia ou no seu caso extracto comprensivo dos actos e acordos daquelas», e non obriga a remitirlle outros documentos...

**QUINTO.** O seguinte aptdo. 2º, art. 56 faculta en todo caso a Administración do Estado a «solicitar e a obter información concreta sobre a actividade municipal, e poderá solicitar incluso a exhibición de expedientes e a emisión de informes»; todo isto co fin de comprobala efectividade da aplicación da lexislación estatal.

**SEXTO.** Resulta claro que a aludida facultade que desempeña a Administración do Estado de solicitar e obter información concreta sobre a actividade municipal e de solicitar incluso a exhibición de expedientes e a emisión de informes, tampouco amparaba a esixencia do delegado do Go-

berno de que o concello lle remita tódalas ordenanzas e regulamentos que a corporación tivese aprobados e vixentes; pois esta non é a «información concreta sobre a actividade municipal» que o Estado pode esixirlle ó concello segundo o repetido art. 56.2, nin tampouco é unha solicitude do Estado de que se lle exhiban expedientes ou de que se lle emitan informes, xa que unha cousa é a solicitude de exhibición de expedientes e de emisión de informes, e outra distinta esixí-la remisión de tódalas ordenanzas ou regulamentos vixentes no concello.

Os concellos non teñen a obriga de enviarlle as súas ordenanzas ou regulamentos ó Estado, senón que é este o que pode solicitar que se lle exhiban os expedientes pero non que se lle remitan; e o Estado ten así mesmo a facultade de pedir e de obter información concreta sobre a actividade municipal, pero non a de esixir que o concello lle envíe tódalas súas ordenanzas ou regulamentos.

**SÉTIMO.** Carece, pois, de acomodo nos examinados apartados o art. 56 da lei, a esixencia remisoria; non é por outro lado, tampouco de pertinente cita o art. 65.2 da mesma lei de bases local, tamén aducido polo requirimento do delegado do Goberno do Estado, dado que o concello non adoptara ningún acordo que puidese ser obxecto do requirimento anulatorio a que tal precepto se refire.

**OITAVO.** O capítulo II, título V, da mencionada lei disciplina as relacións interadministrativas para a debida efectividade da coordinación e da eficacia entre as administracións do Estado e das comunidades autónomas dunha banda, e das entidades locais doutra; deberán unhas e outras nas súas relacións recíprocas facilitarles ás outras administracións a información sobre a propia xestión que sexa relevante para o axeitado desenvolvemento por parte delas dos seus cometidos propios (art. 55.c) da Lei de bases do réxime local); pero non entra tampouco neste apartado, que ninguén invoca, lexitimación para a tan repetida esixencia da Delegación do Goberno en Canarias de que o Concello de La Oliva lle remitise tódalas ordenanzas ou regulamentos vixentes da corporación municipal, pois a requirente, a Administración do Estado, para nada explica, nin menos xustifica, o motivo ou a razón pola cal necesita a remisión de tódalas disposicións xerais do concello, nin tampouco acredita que eses regulamentos ou ordenanzas municipais fosen relevantes para o axeitado desenvolvemento dos cometidos do Estado, polo que nestas circunstancias tampouco podía ser aplicable o art. 55.c) da Lei de bases do réxime local xa que non se pode esquecer que –como reconece a sentenza recorrida– o principio constitucional da autonomía das entidades locais, proclamado nos arts. 137 e 140 CE, e o administrativo da descentralización, impiden exercer facultades de control sobre a actividade xeral duns centros de poder sobre outros e que, como explica a exposición de motivos da Lei de bases do réxime local, as técnicas de relación entre administracións terán por obxecto máis ben a definición do marco e dos procedementos que faciliten o encontro e a comunicación, incluso informal, para a colaboración e a coordinación interadministrativas fundamentalmente voluntarias e de base negocial.

Pero, naturalmente, o cadro de técnicas ha de se pechar por un sistema resolutorio do suposto límite de conflito, por fracaso daquelas, e deberá configurarse ese sistema de resolución de conflitos dun modo respectuoso coa esencial igualdade posicional das administracións territoriais que á vez asegura que a formulación e a instrución do conflito non alteren a específica estrutura constitucional dos intereses públicos ós que serven as ditas administracións.

Pois a lei, máis ca compartimentos estancos e incomunicados, e, en definitiva, sobre un equilibrio estático propio das cousas inanimadas, busca fundamenta-la autonomía no equilibrio dinámico propio dun sistema de distribución do poder, trata de articula-los intereses do conxunto, recoñécelle a cada un o seu e establece as competencias, principios, criterios e directrices que guíen a aplicación práctica da norma no seu conxunto de forma aberta á realidade e ás necesidades do presente; pero débese ter sempre en conta no ámbito das relacións interadministrativas que a actuación dunha Administración respecto da outra moverase en todo momento nun plano de igualdade posicional e coa necesaria xustificación do obrar dunha respecto da outra, pois doutra maneira quebraríanse aquelas bases de igualdade se se admitisen imposicións que se puidesen estimar cando menos inxustificadas, cando non arbitrarias, que é, precisamente, o que podería aquí predicarse da expresada conducta da Delegación do Goberno en Canarias con relación ó Concello de La Oliva, ó que, sen darlle motivo nin xustificación de ningunha clase da súa pretensión, lle esixe a remisión incondicionada de tódalas ordenanzas ou regulamentos o concello, documentación da que evidentemente podería pedir información concreta xustificando, ou alomenos explicando, un razoable motivo para a súa petición, tanto máis canto que o Estado, o mesmo que os particulares, pode acceder directamente ó contido das ordenanzas ou dos regulamentos municipais en virtude do principio da publicidade das normas garantido constitucionalmente (art. 9.3 CE) e, no ámbito local, concretado no art. 70.2 da Lei de bases do réxime.

**NOVENO.** Ó non se estimar, en definitiva, razoable nin xustificada a inmotivada esixencia da Delegación do Goberno en Canarias formulada ó Concello de La Oliva, procederá declarar conforme co dereito a actuación do concello e, polo contrario, desconforme con el o requirimento da Delegación do Goberno en Canarias; porque chegados ó caso límite do fracaso da colaboración institucional voluntaria de ámbalas administracións, e situadas no extremo da confrontación, haberá que aterse con rigor á regulación moi precisa das relacións entre ámbalas administracións que se deixa sinalada máis arriba, onde xa vimos que non está incluído o deber da Administración municipal de atender ó xenérico e inxustificado requirimento remisorio da Administración xeral, polo que deberemos revoga-la sentenza apelada e confirma-lo acto denegatorio presunto da Administración municipal de La Oliva de remitirle á Delegación do Goberno en Canarias as ordenanzas ou os regulamentos municipais expresados.



O cumprimento dese deber de información, polo que ó seu momento temporal se refire, que se entenderá producido no momento de recepción da información remitida, ten suma importancia, pois determina a apertura dos prazos para efectua-lo requirimento de anulación ou de suspensión, ou para a impugnación directa do acto ou do acordo ante a xurisdicción contencioso-administrativa ou, en suma, para a petición de ampliación da información, trámite que, por certo, suspende, unicamente, os prazos para efectua-lo requirimento de anulación (art. 65.2) ou de suspensión (art. 67.1), que proseguirán a partir da recepción da documentación interesada, tal como resulta do art. 64 na súa nova redacción, nos termos a que logo se aludirá.

Sobre esta cuestión, aínda que referida ó réxime anterior á Lei 11/1999, resulta de interese a cita da STS do 20 de maio de 1994:

As teses da representación estatal carecen de virtualidade por canto que está probado en autos, mediante documento emitido polo vicesecretario xeral do Goberno civil de Pontevedra, o contido do cal non é discutido pola contraparte, que o 12 de febreiro de 1987 tivo entrada nese Goberno civil un oficio do presidente da Deputación co que se remitían o acordo aprobatorio das bases, a convocatoria e o programa do concurso-oposición a que se refire o actual proceso, co que se producía unha comunicación susceptible de darlle plenitude de efectos ó acto de convocatoria, e abríase o prazo para efectua-lo requirimento de anulación, ou, no seu caso, de directa impugnación xurisdiccional, conforme os preceptos antes citados, nos que non se di que a comunicación ó Goberno civil, para efectos da tutela de legalidade, do art. 56, en relación cos arts. 63 e 65 da Lei de bases de réxime local, deba conte-la especificación de que se remita con esta finalidade. É por demais irrelevante a afirmación da avogacía do Estado de que a eficacia do acordo de convocatoria só había de xurdir da súa publicación no *BOP*, momento da súa «entrada en vigor» (sic), pois, como é sabido, as convocatorias de probas selectivas non son normas nas que a súa existencia poida relacionarse coa súa publicación, caso de que a esta se lle asignen efectos constitutivos, o que é dubidoso para os regulamentos, senón meros actos xerais de destinatario plural para os que se esixe, pola súa normativa específica, a súa publicación no *BOP*, ou no boletín do Estado segundo o art. 97 da LBRL en relación co art. 60,1 da Lei de procedemento administrativo común de 1992, pero que non exclúen o que estean sometidas ó réxime xeral de comunicación á Administración do Estado, previsto no art. 56 LBRL, que unha vez efectuado, con plenitude de contido, como no caso de autos, deberá producir, respecto do destinatario –Goberno civil– a plenitude de efectos, e conseguintemente a apertura do prazo para efectua-lo requirimento de anulación ou de recurso directo dos arts. 65 LBRL e 215 ROE, antes citados, prazos que son de caducidade ou preclusivos. Por isto, en definitiva, era correcta a apreciación da sentenza impugnada de que recibida a comunicación o 12 febreiro de 1987, nesa data comezaba a contar o prazo para efectua-lo requirimento de anulación, ou o do recurso directo. Carece, por isto, de eficacia interruptiva, o que efectuou o Goberno civil o 12 de marzo de 1987 (conta o prazo desde

a publicación no *BOP*, o 23 de febreiro de 1987), e aparece, en consecuencia, fóra do prazo legal de 2 meses o recurso contencioso-administrativo, posto que se rexistrou de entrada o 24 de abril de 1987. En último lugar cómpre resaltar que, se se prescindise dos efectos interruptivos do requirimento, ó aludido prazo legal de interposición do contencioso, tamén aparecería superado, contado de data a data, desde a publicación no *BOP* ata o rexistro do escrito no Tribunal Superior.

*Ampliación da información:* Se a información resultase insuficiente, os receptores desta poden solicita-la súa ampliación.

Aquí entra en xogo o art. 64, con nova redacción dada pola Lei 11/1999, que establece:

A Administración do Estado e a das comunidades autónomas poden solicitar ampliación da información a que se refire o número 1 do artigo 56, que se deberá remitir no prazo máximo de vinte días hábiles, excepto no caso previsto no artigo 67 desta lei, no que será de cinco días hábiles. En tales casos suspéndese o cómputo dos prazos a que se refiren o número 2 do artigo 65 e o 1 do artigo 67, que continuarán a partir da recepción da documentación interesada.

As novidades do precepto son:

■ Establecemento dun dobre prazo para a remisión da ampliación de información solicitada:

a) de 20 días hábiles para os supostos dos arts. 65 (control de legalidade) e 66 (defensa da competencia).

b) de 5 días hábiles para o suposto do art. 67.

■ A dita solicitude suspende, que non interrompe, como se establecía na redacción precedente, o cómputo dos prazos para formula-lo requirimento de anulación (art. 65.2) ou o requirimento de suspensión (art. 67.1). Débese insistir en que a dita solicitude de ampliación de información non suspende o prazo para a interposición do recurso contencioso-administrativo se solicitada a ampliación de información, se abandona a vía opcional do requirimento de anulación ou suspensión e se opta pola interposición directa do recurso contencioso-administrativo. Afondarase posteriormente sobre esta cuestión.

■ Que ó se tratar de suspensión e non de interrupción, reinicia-los prazos determina que a Administración dispón tan só do prazo que reste para efectua-los requirimentos, sexan de anulación ou de suspensión.

*Xurisprudencia sobre o efecto interruptivo da demanda de ampliación de información:*

STS 20/5/1998

Examinando en primeiro lugar os argumentos sobre a suposta inadmisibilidade do recurso, e aínda prescindindo de que constitúen unha mera

reiteración dos expostos no escrito de contestación, terase en conta o seguinte:

1) Non consta a remisión doutra documentación á Generalitat Valenciana por parte do concello que non sexa a copia da Acta da sesión do 14 de novembro de 1988, único documento ó que se refire o oficio remisório asinado polo alcalde de Benissa que obra no expediente, polo que de ningunha maneira pode estimarse redundante e inútil que o dito organismo pretenda asegurarse de se, alomenos na convocatoria para a realización da sesión municipal, se fixera mención expresa do seu carácter urxente, e si resulta, pola contra, útil e pertinente a demanda de ampliación de informe solicitada o 7 de decembro seguinte, dentro dos quince días hábiles a que se refire o artigo 65 da Lei do 2 de abril, de 1985.

2) O efecto interruptivo desa demanda de ampliación entenderase estendido ata o momento en que se reciba a documentación solicitada, tal como especifica claramente o artigo 215 do R. D. do 28 de novembro de 1986, regulador da organización, funcionamento e réxime xurídico das corporacións locais, momento no que se reiniciará o cómputo do prazo (Sentencia desta mesma sala do 17 de xaneiro de 1992).

3) Por iso non cabe soste de ningunha maneira que transcorridos os vinte días hábiles fixados como prazo para remisión do informe complementario, haxa de estimarse automaticamente reiniciado o cómputo dos quince días do artigo 65.2 da Lei de bases de 1985; en tanto non se reciba o complemento de informe, o reinicio non se produce, e poderá optalo organismo requirente por lembra-lo cumprimento do solicitado ou efectuar directamente o requirimento de anulación, pero sen que esa facultade poida entenderse caducada en tanto non se reinicie e conclúa o cómputo dos quince días hábiles, a partir da recepción da nova información pedida, ou alomenos transcorran os prazos legais para interpo-lo recurso xudicial.

4) Igualmente erróneo é alega-la extemporaneidade na interposición do recurso contencioso-administrativo xa que aparece formulado dentro dos dous meses seguintes á expiración do prazo outorgado no requirimento efectuado, tal como establece con carácter xeral o artigo 58 da Lei xurisdiccional e 215.4 do R. D. do 28 de novembro de 1986, con carácter específico, e ós cales debe entenderse efectuada a remisión do artigo 65.3 da Lei de bases, sen que se poida confundir ese prazo outorgado para efectivo (e que é o procedente nos casos de impugnación de actos das entidades locais por entender que os seus acordos infrinxen dalgunha maneira o ordenamento xurídico) cos especiais sinalados nos artigos 66 e 67 da Lei de bases, referidos ós supostos concretos que neles se contemplan (actos e acordos que menoscaben competencias, interfiran o seu exercicio ou excedan das que son propias dos ditos entes, no primeiro caso, e actos ou acordos que sexan gravemente atentatorios contra o interese xeral de España, no segundo).



## 2. O requirimento de anulación e impugnación ante a xurisdicción contencioso-administrativa

### a) Suposto do art. 65 (infracción do ordenamento xurídico).

O parágrafo 1º do artigo, de nova redacción pola Lei 11/1999, establece:

Cando a Administración do Estado ou das comunidades autónomas considere, no ámbito das respectivas competencias, que un acto ou un acordo dalgunha entidade local infrinxe o ordenamento xurídico, poderá requirila, invocando expresamente o presente artigo, para que anule o dito acto no prazo máximo dun mes.

■ *Prazo para o cumprimento do requirimento*: a única novidade que presenta o precitado parágrafo con relación á redacción anterior é o establecemento do prazo máximo dun mes, que se deberá fixar no requirimento coa finalidade de que a entidade local proceda á anulación do acto ou do acordo que a xuízo da Administración requirente o acto ou o acordo de que se trate infrinxe o ordenamento xurídico, isto é, vulnera calquera norma xurídica calquera que sexa o seu rango. A redacción anterior do precepto non sinalaba o dito prazo máximo (o art. 215.3 do ROF aludía ó «prazo sinalado para isto»).

■ A dita facultade ha de exercerse «no ámbito das respectivas competencias»: como se establecía na redacción anterior, a dita iniciativa correspóndelle á Administración do Estado ou das CA «no ámbito das respectivas competencias», se ben co matiz de que na redacción anterior se facía referencia ás «súas respectivas competencias», co que o lexislador parece querer excluír unha concepción exclusivista da competencia para formula-lo requirimento, na liña de atribuírlles ás ditas administracións unha competencia indistinta para o mantemento da legalidade, e que dalgunha maneira viña xa sinalando un consolidado criterio xurisprudencial, polo que bastaría, por exemplo, con que a comunidade autónoma tivese sobre a materia a que se refería o acto ou o acordo competencias normativas ou de execución para xustifica-la lexitimación do control que representa a dita facultade impugnatoria (STS do 12 de xullo de 1991) ou, como establece a STS do 15 de marzo de 1993, «dado que cada organización territorial dotada de autonomía é unha parte do todo, non cabe deducir da Constitución que, en todo caso, lle corresponda a cada unha delas un dereito ou unha facultade que lle permita exercer-las competencias que lle son propias en réxime de estricte e absoluta separación (STC 27/87)». É significativa, no dito sentido, a STS do 5 de febreiro de 1991, ó razoar:

Sobre este particular podemos observar primeiro que unha cousa son as competencias lexislativas e de execución que de conformidade co título 8 da Constitución e cos respectivos estatutos de autonomía lle corresponden ó Estado e a cada unha das comunidades autónomas, e outra diferente a lexitimación para presentar xurisdiccionalmente a legalidade dos actos

dictados polas corporacións locais, que propiamente non ten nin natureza lexislativa nin de execución, senón que se move no ámbito procesual da lexitimación necesaria para accionar, como, por outra parte, recoñeceu tamén o Tribunal Constitucional nunha sentenza do 21/12/89. Ora ben, o dito interese lexitimador, que ten en certa maneira un sentido máis amplo có que se lles esixe ós particulares para ser parte nos procesos, xa que normalmente no caso do Estado e das comunidades autónomas bastará un simple interese na legalidade, sen embargo está baixo a restricción imposta polo mencionado art. 65 de que afecte o ámbito das súas respectivas competencias, e cómpre notar, neste sentido, que só se pode entenderse que o acto municipal impugnado ten por contido unha materia que veña regulada en lexislación que mereza a cualificación de básica, conforme o citado art. 149.1.18, poderemos predicar a lexitimación do Estado, por ser aquela a única competencia que este ten no réxime local de Cataluña.

■ *Forma do requirimento:* establece o núm. 2 do precepto que:

O requirimento deberá ser motivado e expresa-la normativa que se estime vulnerada. Formularase no prazo de quince días hábiles a partir da recepción da comunicación do acordo.

A redacción do aludido parágrafo é similar á precedente: o requirimento, que deberá estar motivado e expresa-la normativa estimada como vulnerada, formularase no prazo de 15 días hábiles a partir da recepción da comunicación do acordo.

Sobre a necesidade de motivación:

O art. 65 da Lei de bases de réxime local e os arts. 214 e 215, que non son senón o mero desenvolvemento regulamentario de tal precepto, ó teren esencialmente o mesmo contido, establecen dúas vías instrumentais para que as comunidades autónomas poidan combater os actos ou os acordos das entidades locais que infrinxan o ordenamento xurídico, conforme a estimación fundada e motivada da comunidade, e sempre dentro do ámbito das súas competencias: unha delas é a do requirimento motivado, con cita da normativa vulnerada, que se debe formular no prazo de 15 días da recepción do acto ou do acordo da entidade local, para que esta proceda a anulalo, ou ben impugnalo directamente, sen formular requirimento, dentro dos dous meses seguintes á recepción do acto ou do acordo.

Pois ben, no presente suposto a Comunidade Autónoma de Madrid, como ben se indica na sentenza impugnada, optou pola impugnación directa dos actos administrativos do Concello de Algete e interpuxo, no prazo legalmente establecido, o correspondente recurso xurisdiccional, expresamente exceptuado do trámite previo do recurso de reposición, polo art. 214,2 do citado Regulamento de organización dos entes locais, posto que os requirimentos a que alude o recorrente non os fixo a Comunidade coa finalidade de instalo ente local á anulación dos seus acordos, senón unicamente, como claramente consta no expediente e nos autos, para coñecer precisa e detalladamente os actos administrativos cuestionados e así po-

der valorar con fundamento e seguridade a súa adecuación ou non ó ordenamento xurídico, e é precisamente, a partir desa recepción solicitada deses actos, cando ha de comeza-lo cómputo dos dous meses do art. 215,5 do regulamento, para poder interpo-lo pertinente recurso xurisdiccional, polo que non é posible a estimación deste motivo de casación (STS 21/5/1996).

■ O requirimento ten *carácter potestativo*, na mesma liña sinalada no art. 44 da LXCA, que regula o requirimento como dilixencia preliminar nos litixios entre administracións, precepto que, por certo, establece o prazo de 2 meses para formula-lo requirimento. En todo caso, haberá que aterse á especificidade do art. 65.2, pois o art. 44.4 establece que fica a salvo o disposto sobre esta materia na lexislación de réxime local.

■ *Impugnación*: establecen os parágrafos 3 e 4 do precepto:

A Administración do Estado ou, no seu caso, a da comunidade autónoma, poderá impugna-lo acto ou o acordo ante a xurisdicción contencioso-administrativa dentro do prazo marcado para a interposición do recurso de tal natureza sinalado na lei reguladora da dita xurisdicción, contado desde o día seguinte a aquel en que venza o requirimento dirixido á entidade local, ou ó da recepción da comunicación dela que rexeita o requirimento, se se produce dentro do prazo sinalado.

A Administración do Estado ou, no seu caso, a da comunidade autónoma, poderá tamén impugnar directamente o acto ou o acordo ante a xurisdicción contencioso-administrativa, sen necesidade de formular requirimento, no prazo sinalado na lei reguladora da dita xurisdicción.

Na redacción anterior, a Administración do Estado ou da CA podía impugna-lo acto ou o acordo directamente ante a xurisdicción contencioso-administrativa unha vez recibida a comunicación do acto ou do acordo, ou ben unha vez transcorrido o prazo sinalado no requirimento.

Doutrina xurisprudencial referida á redacción anterior do precepto sobre a dobre canle impugnatoria e sobre o prazo para a interposición do recurso contencioso-administrativo: integración do art. 65 polo art. 215 do ROF:

STS 5/12/1997

**TERCEIRO.** A sentenza impugnada, para desestima-la excepción de inadmisibilidade por extemporaneidade, argumentou en termos literais «(...) tendo en conta que o recurso se interpuxo o día 31 xullo de 1992, fica claro que non transcorreran os 2 meses previstos no art. 215 R. D. 2568/1986, desde a publicación do texto do acordo no BOP, que se produciu o 24 de xuño do mesmo ano, precepto que é o aplicable e non os arts. 65 e 66 L 7/1985, que cita a Administración demandada». Dos termos desa argumentación postos en relación ó que contén a contestación á demanda respecto ás datas das comunicacións do acordo litixioso que o Concello de



Godella ós órganos dependentes da Generalitat de Valencia (Dirección Xeral de Administración Local e Delegación Territorial de Trabajo), infírese que aínda que o Tribunal Superior admitía como feito probado que esas datas de comunicación eran as antes recensionadas do 22 de abril e do 14 de maio de 1992, sen embargo o prazo legal de 2 meses, sinalado no art. 215 Regulamento de organización e funcionamento para a interposición do recurso contencioso, non se consideraba infrinxido, porque se tería que contar desde a publicación do acordo orixe do preito no *BOP*, que se produciu o 24 xuño de 1992 e non desde a das ditas comunicacións. Partindo do exposto o motivo ha de prosperar, pois en contra do que se insinúa na sentenza, non hai diferenza de réxime en canto ó cómputo dos prazos de impugnación entre o art. 65 da Lei básica de réxime local e o art. 215 do Regulamento de organización e funcionamento, que regulamentariamente complementa e desenvolve a lei, xa que o art. 65,3 desta se limita a dicir que a Administración da comunidade autónoma, cando en uso da ampliación da lexitimación para efectua-lo control xudicial dos actos das corporacións locais, prevista no art. 63 da Lei de bases de réxime local, utilice, como é o caso, o específico procedemento de impugnación que se regula nos arts. 63 a 66 da Lei de bases de réxime local, pode seguir unha dobre canle: ou ben requiri-la corporación autora do acto que se estime que infrinxe unha norma comprendida no ámbito da competencia da comunidade autónoma requirinte, para que o anule, requirimento que deberá efectuar no prazo de 15 días «a partir da recepción da comunicación do acordo», e nese caso, de non ser aceptado o requirimento e vencido o prazo para a anulación fixada neste, a comunidade autónoma poderá impugna-lo acto ante a xurisdicción contencioso-administrativa; ou ben segui-la canle de impugnar directamente o acordo ante a xurisdicción contencioso-administrativa, sen efectua-lo previo requirimento tamén «unha vez recibida a comunicación». Sen que a Lei de bases de réxime local, nun ou no outro suposto, fixe a duración do prazo para efectuar esa impugnación xurisdiccional, aínda que si exprese o momento inicial do cómputo, que será, nos casos de requirimento «unha vez transcorrido o prazo sinalado no requirimento dirixido á entidade local, se se optase pola posibilidade contemplada nos dous números anteriores», e cando, como aconteceu no caso que agora se resolve, non existise tal requirimento, «unha vez recibida a comunicación». De maneira que o regulamento, sen se opor á Lei de bases de réxime local que desenvolve, limitouse a aclarala e a completala acadindo, para enche-lo baleiro legal respecto á duración do prazo, ó previsto no réxime xeral de tramitación do recurso contencioso-administrativo, respecto dos prazos para interposición do contencioso no art. 58 LXCA, concretamente no aptdo. 3º a) deste precepto, que establece que cando non é preceptivo o recurso de reposición (como acontece no caso que se resolve), o prazo de 2 meses deberase contar, se se trata dun acto que deba notificarse persoalmente «desde o día seguinte á notificación»; sendo así que no específico procedemento de impugnación dos arts. 63 a 66 da Lei de bases de réxime local, a que se vén aludindo, o sistema de co-

municación de acordos locais que se establece é de comunicación directa, equivalente á notificación persoal da Lei da xurisdicción contencioso-administrativa.

É dicir e en conclusión, tanto se se atendía ó art. 65,3 da Lei de bases de réxime local, como se se contemplaba a norma regulamentaria de desenvolvemento do art. 215,5 do Regulamento de organización e funcionamento, debeu prosperar a excepción de inadmisibilidade por extemporaneidade oposta pola Generalitat na contestación, pois non caberá dúbida, por dilo así o representante da Generalitat ó interpo-lo recurso contencioso-administrativo, de que a impugnación a efectuaba pola canle especial do art. 65,3 da Lei de bases de réxime local, posible en virtude da ampliación da lexitimación conferida neste caso á CA de Valencia polo art. 63 da Lei de bases de réxime local, para efectuar o control dos actos dos entes locais, sen mengua da autonomía que constitucionalmente teñen recoñecida, nos aspectos en que os acordos locais poden afectar as competencias estatais ou autonómicas, e cuns trámites e prazos que deberon ser inexorablemente respectados.

**CUARTO.** Polo exposto procede dar lugar á casación, e revoga-la sentenza impugnada, e en substitución desta declara-la inadmisibilidade do recurso contencioso-administrativo.

A nova redacción distingue tamén entre impugnación directa e impugnación ligada ó requirimento. Ó respecto, procede distinguir:

1) se existiu requirimento: o prazo para a interposición do recurso contencioso-administrativo é o sinalado na LXCA (art. 46, que sinala ó efecto o prazo de 2 meses), que se computará:

■ desde o día seguinte a aquel en que venza o requirimento dirixido á entidade local

■ ou ó da recepción da comunicación da entidade local rexeitando o requirimento, se se produce no prazo

2) directamente, sen necesidade de requirimento; neste caso o prazo para a interposición do recurso contencioso-administrativo é o sinalado no aludido art. 46 da LXCA. Así como na redacción anterior se facía a previsión expresa de que o recurso podía interporse unha vez recibida a comunicación do acto ou do acordo que había que impugnar, a nova redacción non alude a tal extremo, pois é o propio art. 46.6 o que o refire, ó expresar que en tal suposto «o prazo contará desde o día seguinte a aquel en que se reciba a comunicación do acordo expreso».

b) **Suposto do art. 66** (infracción de ordenamento competencial). Establece o precepto na nova redacción dada pola Lei 11/1999:

Os actos ou os acordos das entidades locais que menoscaben competencias do Estado ou das comunidades autónomas, interfiran o seu exercicio ou excedan da competencia das ditas entidades, poderán ser impugnados por calquera dos procedementos previstos no artigo anterior.

Coa nova redacción disípanse as dúbidas procedementais que presentaba o precepto na súa anterior redacción, fundamentalmente sobre a idoneidade da vía impugnatoria elixida, pois as posibilidades impugnatorias son as mesmas ca no suposto do art. 65, e asimílanse así ámbolos dous supostos.

Sobre a problemática que presenta unha (art. 65) e outra vía impugnatoria (art. 66), e o solapamento que puidese existir entre ámbalas dúas, cómpre cita-la STS do 12 de marzo de 1990:

Presentouse en primeira instancia e reitérase ante esta sala o problema de se o suposto de feito que serve de base a este proceso omisión do informe previsto no Regulamento de actividades molestas, insalubres, nocivas ou perigosas, que neste caso tería que emitir un órgano rexional, encaixa no art. 65 (infracción do ordenamento xurídico) ou no art. 66 (infracción do ordenamento competencial), ámbolos dous da nova Lei básica (que non de bases) estatal de réxime local. O problema, en opinión do concello, comporta consecuencias procesuais como sería a necesidade no caso do art. 66 de ter que recorrer no prazo de quince días, que aquí aparece excedido, e de que no caso do art. 65 se aplicaría o réxime xeral do contencioso-administrativo por aplicación do art. 63.1. Aínda que tamén di o concello que hai que contrapo-lo suposto do art. 63.1 ó contemplado nos artigos 65 e 66. As alegacións municipais, en todo caso, resultan escuras, o que é perfectamente común. Pola súa banda, o letrado da comunidade autónoma silenciou o problema. Pois ben, esta sala non ve contraposición entre o art. 63 e os artigos 65 e 66. Salvo iso si que o art. 63 contén unha ampliación da lexitimación ou quizá unha aclaración sobre este problema, e os artigos 65 e 66 conteñen previsións procesuais ou, se se prefire, relativas á andaina procesual ós trámites que se deben seguir. Por outra parte, mentres o art. 65 parece contempla-lo suposto xeral de infracción do ordenamento xurídico, o 66 refírese a un suposto específico, o de infracción do ordenamento competencial (por menoscabo, por interferencia ou por exceso). E en ámbolos dous casos contempla relacións entre o Estado ou as rexións, dunha parte, e as corporacións locais, doutra. O que ocorre é que despois a diferenciación entre o suposto de feito do art. 65 e o do 66 non é tan nidia, porque a frase «considere, no ámbito da súa respectiva competencia» é perfectamente escura. Probablemente se quixo dicir que a Administración do Estado en todo o territorio nacional e as administracións rexionais no seu respectivo territorio, e respecto das corporacións locais que fican baixo a súa xurisdicción, poden impugnar calquera acto local que, segundo o seu parecer, sexa contrario ó ordenamento xurídico. Aquí, certamente, poderíase entender –e habería entón que darlle a razón ó concello– que estamos ante un problema de competencia, e non porque o concello exercese unha competencia que non ten, senón porque impediu que a comunidade autónoma exercese unha competencia que ten, competencia que, como despois se dirá, non é puramente consultiva. Pero se ben se mira non é iso o que ocorreu, senón algo máis simple: unha errónea interpretación municipal en virtude da cal o conce-



llo –sobrevalorando o concepto de autonomía, pero sen propósito de menoscabar ou interferir competencias alleas e sen excederse tampouco das propias– omitiu solicitar un informe preceptivo e semivinculante que lle corresponde emitir á Comunidade Balear, a cal «considerando no ámbito da súa competencia» que a dita omisión constitúe infracción do ordenamento xurídico, usou da vía do art. 65. Advírtase tamén que se non queremos converter en inconsecuente o art. 66, que podería levarnos ó absurdo de que un problema de competencia que pode supor nulidade de pleno dereito conforme o art. 47 da Lei de procedemento administrativo devíñese inatacable polo transcurso do fugaz prazo de quince días que marca, hai que admitir que ese artigo non impide que poida utilizarse a vía xeral con interposición previa do recurso de apelación (polo demais, resoluble se se omitise), co que tamén o recurso tería que se admitir. Esta sala é consciente de que con esta interpretación se está a relativizar a aparente compartimentación dos artigos 65 e 66. Pero é que, en realidade, o que late no fondo desta regulación é facilitar un control –as cousas hai que aceptalas na súa espida realidade– por parte do Estado e das comunidades autónomas da actuación das corporacións locais. Porque conferimento de autonomía non supón creación de rodas locais que xiran ó seu aire sen ningunha conexión cos restantes elementos do sistema. Un Estado, sexa unitario, autonómico ou federal, é unha totalidade organizada onde os seus distintos elementos actúan conforme regras de coherencia e de intelixibilidade e o seu funcionamento é preciso aseguralo mediante os oportunos mecanismos de dirección de alimentación e tamén de freado, mecanismos que, por outra parte, non teñen necesariamente que ser accionados desde o centro; mecanismos dos que a súa existencia no noso ordenamento é innegable, como proba, por exemplo, que se fale nese art. 65 de «requirimento» de anulación dun acto formal elaborado pola corporación local e que implica o recoñecemento dunha evidente supremacía dunha administracións sobre outras.

Mantense a redacción do parágrafo 2º do precepto, que establece:

A impugnación deberá precisa-la lesión ou, no seu caso, extralimitación competencial que a motiva e as normas legais vulneradas en que se funda. No caso de que, ademais, contivese petición expresa de suspensión do acto ou do acordo impugnado, razoada na integridade e na efectividade do interese xeral ou comunitario afectado, o tribunal, se a estima fundada, acordará a dita suspensión no primeiro trámite subseguinte á presentación da impugnación. Non obstante, por instancia da entidade local e tras oí-la Administración demandada, poderá alzar en calquera momento, en todo ou en parte, a suspensión decretada, no caso de que dela tivese que se derivar prexuízo ó interese local non xustificado polas esixencias do interese xeral ou comunitario feito valer na impugnación.

Sobre a relación do precepto, que sitúa a potestade de suspensión nos tribunais, coas facultades de suspensión de actos e de acordos en materia de urbanismo, existe unha ampla doutrina xurisprudencial. Así:

STS 14/10/1992

A decisión desta sala forzosa e necesariamente ha de ser distinta e contraria da da sala de instancia, coa consecuencia apuntada. Conducen a iso as seguintes razóns: en primeiro lugar, a incompatibilidade das potestades de suspensión dos acordos das entidades locais por parte do Estado ou das CA coa autonomía municipal consagrada nos arts. 137 e 140 CE, tal como esta foi configurada polo lexislador estatal en uso das facultades que lle atribúe o art. 149.1º.18 CE de promulga-la LBRL, nos arts. 65 e 66 da cal se regula a impugnación dos actos e dos acordos das CC.LL. por parte do Estado e das CA no ámbito das súas respectivas competencias e establécese que a suspensión dos acordos e dos actos daquelas é só potestade dos tribunais, coa excepción en favor do delegado do Goberno disposta no seu art. 67 respecto dos que atenten gravemente contra o interese xeral de España; en segundo termo, que esta regulación xeral non poida reputarse alterada por razón da materia, excluindo dela os actos e os acordos relativos ó urbanismo, o que comportaría a persistencia do art. 186 T.R. da LS de 1976, tal como entendeu a sala de instancia, xa que á parte de estar ela concibida cunha xeneralidade que non admite excepcións, a súa extensión ós actos e ós acordos en materia de urbanismo ha de terse por corroborada polo decidido polo TC nas súas sentencias do 11 de novembro de 1988 e do 2 de abril do presente ano, nas que, respectivamente, se declararon inconstitucionais preceptos análogos ó dito art. 186 l. 3/1984, do 9 de xaneiro, do Parlamento de Cataluña, e 4/1984, do 10 febreiro, da Comunidade Autónoma de Madrid. En terceiro lugar, que ese fose o criterio xurisprudencial deste TS, patentizado nas sentencias do 21 de febreiro de 1986, referida a suposto producido baixo a vixencia da l. 40/1981, do 28 de outubro, menos restrictiva que a actual LBRL, e dictada pola súa antiga Sala 4ª, e do 25 de xaneiro de 1989, sobre caso ocorrido vixente xa a última das ditas leis e pronunciada por esta mesma sala. Finalmente, que igual criterio fose seguido polo lexislador no actual T.R. da LS aprobado polo R.D. lex. 1/1992, do 26 de xuño, cun art. 253, que lle daba nova redacción ó 186 T.R. da LS de 1976, onde se reduce a operatividade deste ó alcalde.

Sobre revisión por subrogación nas facultades municipais para o outorgamento de licencias:

STS 16/7/1997

**PRIMEIRO.** Impúgnase neste recurso de apelación a sentenza que a Sala do Contencioso-Administrativo do TSX da Comunidade Valenciana ditou con data do 21 outubro de 1991, e no seu recurso núm. 736/1990, por medio da cal se estimou o recurso contencioso-administrativo interposto polo procurador Sr. Sin Cebriá, en nome e en representación do Concello de Pilar de la Horadada (Alacante), contra o Acordo da Comisión Territorial de Urbanismo de Alacante con data do 31 de xullo de 1989 (confirmado en alzada pola resolución do conselleiro de Obras Públicas, Urba-

nismo e Transportes da Comunidade Valenciana con data do 23 de xaneiro de 1990, expediente núm. 861/1989), mediante o cal se acordou:

1º) Declararse subrogada de oficio na competencia municipal sobre o procedemento de revisión das licencias concedidas polo dito concello e con data do 7 de xullo de 1988 con infracción grave, e manifesta da normativa urbanística á entidade «M., S.A.» para construír 80 vivendas (once bloques) en P-CU2, 100 estudos en P-H-3 e 124 vivendas con parede medianeira en CU-2; 276 estudos e 31 vivendas en Mil Palmeras, 5 vivendas con parede medianeira e bloques de 10 vivendas con parede medianeira e bloque de 4 vivendas con parede medianeira en Mil Palmeras zonas B3 e B4 e 609 vivendas, básico e execución de 84 vivendas en Mil Palmeras.

2º) Inicia-lo procedemento de revisión de oficio.

3º) Concederlles ós interesados un prazo de 15 días co fin de que puidesen alega-lo que ó seu dereito conviñese.

**SEGUNDO.** A sentenza de instancia, co argumento fundamental de que a subrogación da Comunidade Autónoma de Valencia nas competencias municipais para revisión de licencias de obras viola o principio constitucional de autonomía municipal, así como o sistema de impugnación dos actos das corporacións locais creado pola Lei 7/1985, do 2 de abril, de bases do réxime local, (nos seus artigos 65, 66 e 67), estimou o recurso contencioso-administrativo e anulou os actos impugnados.

**TERCEIRO.** Contra a dita sentenza formulou recurso de apelación a Generalitat de Valencia, recurso no que esgrime fundamentalmente catro argumentos, a saber: primeiro, que respectou a autonomía municipal dado que se lle requiriu en primeiro lugar ó concello que revisase as licencias discutidas e só ante a súa negativa actuou a Generalitat Valenciana por subrogación; segundo, que a actuación por subrogación está amparada no art. 60 da Lei 7/1985, do 2 de abril, antes citada; terceiro, que este Tribunal Supremo admitiu reiteradamente a subrogación da Comisión Provincial de Urbanismo nas facultades municipais para o outorgamento de licencias, do que se deduce que, por idéntica razón, tamén cabe a subrogación na facultade de revisalas, e cuarto, que tal posibilidade se segue a reiterar no art. 252 T.R. da Lei do solo do 26 de xuño de 1992. Todos estes motivos examinarémolos a continuación, se ben xa desde agora anunciamos a súa deses3ación.

**CUARTO.** O Tribunal Constitucional declarou, nunha doutrina xa consolidada, que «o lexislador estatal, mediante a Lei 7/1985 de bases de réxime local, desenvolveu, respecto da Administración local, art. 149,1,18 CE, e regulou as bases do réxime da dita Administración. E entre esas bases encóntranse as previsións dos arts. 65 e 66 da lei, que regulan a impugnación de actos e de acordos das corporacións por parte da Administración do Estado e das comunidades autónomas no ámbito das súas respectivas competencias, e establecen que a suspensión de acordos das entidades locais é só potestade dos tribunais (coa excepción en favor do delegado do Goberno recollida no art. 67 da lei)», e, á vista diso, o Tribunal



Constitucional concluíu que os preceptos das leis autonómicas que xul-gou que permitían a suspensión, por parte das autoridades autonómicas, de acordos das corporacións locais referentes á aprobación de programas de urbanización e outras actuacións urbanísticas opóñense ó disposto nos arts. 65 e 66 da Lei de bases de réxime local e vulneran, polo tanto, a au-tonomía municipal establecida pola normativa básica do Estado». (Así o declarou o dito tribunal nas súas sentencias 27/1987, do 27 de febreiro, 213/1988, do 11 de novembro, 148/1991, do 4 de xullo e 46/1992, do 2 de abril, entre outras).

**QUINTO.** Esta doutrina refírese, é certo, á facultade de suspensión dos actos municipais por parte da Administración do Estado e das comunidades autónomas, e non á facultade de revisión e de subrogación, que é o que interesa neste caso. Sen embargo, ningunha dúbida cabe da súa aplicación a estes supostos, porque se a facultade de suspensión dun acto adminis-trativo é contraria á autonomía municipal (ó ser, como é, unha medida meramente preventiva e de natureza provisoria, que non lle afecta ó acto senón só ós seus efectos) moito máis ó será a súa revisión (que fai des-aparece-lo acto do mundo xurídico).

**SEXTO.** Nalgunha das sentencias que citamos (en concreto, na S 148/1991, do 4 de xullo) o Tribunal Constitucional enfrontouse directa-mente co problema da revisión dos actos municipais por unha Adminis-tración distinta, e concluíu coa inconstitucionalidade do precepto legal que a permitía (naquel caso, da Lei 3/1985, do 29 de xullo, do Parlamento de Canarias, de medidas urxentes en materia de urbanismo e protección da natureza) co argumento de que «o xulgamento da ilegalidade das licen-cias municipais lles corresponde ós tribunais, ó coñecer das impugnacións que, se son interpostas por unha comunidade autónoma, se deberán ca-nalizar polas vías previstas polos arts. 65 e 66 LBRL». É certo que ese caso referíase a facultades directas de revisión e non (como aquí) a actuacións de revisión por subrogación, pero a doutrina é perfectamente aplicable: en calquera dos dous casos unha Administración distinta pon mans sobre un acto administrativo que non lle pertence.

**SÉTIMO.** Así pois, as facultades de revisión por subrogación que o art. 187,3 do Texto refundido da Lei do solo, do 9 de abril de 1976, lles con-cedía ás comisións provinciais de urbanismo (actualmente, ós órganos co-rrespondentes das comunidades autónomas) deixouse sen efecto coa en-trada en vigor da Lei 7/1985 de bases de réxime local, lei na que os seus arts. 65 e 66 conteñen o actual sistema de posibilidades de impugnación por parte da Administración do Estado e das comunidades autónomas dos actos das corporacións locais.

**OITAVO.** Así o entendeu, polo demais, a Lei da Comunidade Valenciana do 6/1989, do 7 de xullo, de ordenación do territorial; no seu art. 118 non se permite ningunha facultade de subrogación para revisar licencias mu-nicipais, senón que, ante a pasividade do alcalde respectivo, lle impón ó conselleiro de Obras Públicas, Urbanismo e Transportes a obriga de im-

pugna-la licencia de conformidade co disposto no art. 65 da Lei de bases de réxime local.

**NOVENO.** Obrou, pois, con desconformidade co dereito a Comisión Territorial de Urbanismo de Alacante cando, usando de facultades que non tiña, se subrogou na competencia municipal para revisar unha licencia de obras, e debe por isto confirmarse a sentenza de instancia, que así o entendeu.

**DÉCIMO.** E a estas razóns non se lles poden opo-los argumentos en que a Generalitat apelante funda a súa impugnación, xa que, en efecto:

1º). O feito de que esta actuara por subrogación (e non directamente) non exclúe en absoluto a invasión da autonomía municipal, senon que, o contrario, a agrava, pois significa impor unha decisión alí onde o concello non a quixo adoptar.

2º). Esta actuación por subrogación non está en absoluto amparada polo art. 60 da Lei de bases de réxime local, que se refire a supostos de obrigas consistentes en prestacións, como o demostra o inciso «a cobertura económica da cal estivese legalmente ou orzamentariamente garantida», o que non ten ningún sentido nos casos como o que nos ocupa.

3º). O suposto de actuación por subrogación no outorgamento de licencias é completamente distinto ó presente: nos casos de revisión por subrogación trátase de facer desaparecer do mundo xurídico un acto municipal previo (a licencia) que expresa a vontade corporativa; polo contrario, os supostos de outorgamento de licencias por subrogación pretenden resolver unha petición de licencia dun administrado non resolta pola Administración municipal (e obsérvase que «non resolta» non quere dicir «denegada»), de forma que non se trata de contraria-la vontade municipal (xa que falta un acto previo) senón de supli-lo seu silencio en beneficio dun administrado que, doutra forma, habería de acudir necesariamente a un proceso xudicial, cos correspondentes custos de diñeiro e de tempo.

4º) Finalmente, non é certo que a posibilidade de revisión por subrogación se siga a reiterar no Texto refundido da Lei do solo do 26 de xuño de 1992, pois o seu art. 252 non prevé en absoluto a actuación por subrogación en materia de revisión de licencias, aínda que si noutros casos distintos, como son os de actuacións urbanísticas non amparadas en licencia.

STS 5/5/1998

**PRIMEIRO.** Polo Concello de Oropesa de Mar e pola entidade mercantil «R., S.A.» preténdese neste recurso de apelación a revogación da sentenza da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza da Comunidade Valenciana do 27 de xaneiro de 1992, que, en virtude de recurso interposto pola Generalitat Valenciana e por D. Carlos e D. Luis, anulou os acordos do Concello de Oropesa de Mar do 17 de xaneiro e do 17 de maio de 1989, mediante os que se lle concedía á entidade mercantil «R., S.A.» licencia para a construción de dous edificios de cincuenta e dous apartamentos en total, no lugar denominado (...)

**SEGUNDO.** A acción, o exercicio da cal deu lugar á sentenza de que dimana o presente recurso, iniciouna a Generalitat Valenciana, conforme o disposto no artigo 65.3 da Lei reguladora das bases de réxime local, 7/1985, do 2 de abril (LBRL), e por D. Carlos e D. Luis, ó amparo do previsto no artigo 235 do Texto refundido da Lei do solo, aprobado por Real decreto 1346/1976, do 9 de abril (TRLS), e en ámbolos dous casos, aínda que por razóns distintas, as partes apelantes opuxeron como causa de inadmisibilidade dos respectivos recursos a súa extemporaneidade, petición que reiteran nesta apelación e que, dada a súa natureza, ha de se resolver con carácter previo á cuestión de fondo presentada polas partes.

**TERCEIRO.** No seu escrito de interposición do recurso contencioso-administrativo a Generalitat Valenciana invoca o artigo 65.3 LBRL, e non existe ningunha dúbida de que o recurso se interpuxese transcorrido o prazo de dous meses que para isto establece o citado precepto, non obstante o cal a sentenza de instancia rexeita a petición de inadmisibilidade daquel, que por esta causa opuxeran as partes apelantes, por entender que a interpretación daquel precepto ha de se integrar co disposto nos artigos 186 e 187 TRLS, posto que doutra maneira terían os órganos da Generalitat menos posibilidades de reacción fronte ás ilegalidades urbanísticas cós particulares lexitimados para o exercicio da acción pública polo artigo 235 TRLS. Por outra parte, argumenta que tan pronto a Generalitat tivo coñecemento da posible ilegalidade das licencias concedidas requiriu do Concello de Oropesa de Mar, conforme o artigo 186 TRLS, a paralización das obras, e que ante a negativa da dita corporación a acepta-la dita orde tivo que interpor contra aquelas recurso contencioso-administrativo. Comezando por este último argumento, ha de se advertir que a virtualidade do aludido acordo de suspensión é nulo:

■ En primeiro lugar porque, segundo declarou o Tribunal Constitucional en sentencias números 27/1987, do 27 de febreiro, e 213/1988, do 11 de novembro, o sistema de control de legalidade dos actos administrativos das corporacións locais exclúe que aqueles poidan ser suspensos preventivamente por outras administracións públicas, e resérvalles ós tribunais a decisión relativa á suspensión ou non de tales acordos, nos casos en que aquela medida se pedise nun dos procesos de impugnación que se regulan nos artigos 65 e 66 LBRL.

■ En segundo termo porque nin sequera a Generalitat Valenciana actuou seguindo as canles establecidas no artigo 186 TRLS, que lle esixe á Administración de tutela darlle traslado directo do acordo de suspensión á Sala do Contencioso-Administrativo competente, os efectos previstos no artigo 118 da Lei da xurisdicción contencioso-administrativa.

Tampouco cabe falar dunha interpretación integradora do artigo 65 LBRL, en atención ós artigos 235 e 187 TRLS, de maneira que os prazos de impugnación que establece aquel precepto fiquen sen efecto en materia urbanística, ata tal punto de prevalece-lo de catro anos previsto neste último. Non cabe aceptar este criterio porque non se trata de integrar ningún elemento da norma, senón de substituí-lo prazo claramente establecido nela



por outro, que se supón aplicable a unha situación, como é a das ilegalidades urbanísticas, que se considera non prevista naquela. O artigo 65 LBRL, desenvolvido polo artigo 215 do Regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das entidades locais, aprobado polo Real decreto 2568/1986, do 28 de outubro, (ROF) insírese nun capítulo que regula, con carácter xeral e coa evidente preocupación de cohonesta-lo principio de autonomía municipal co principio de vinculación das corporacións locais, como dos demais poderes públicos, á lei, e coa distribución de competencias entre as distintas corporacións territoriais, o mecanismo de impugnación dos actos e dos acordos das corporacións locais, e atribúelles ás comunidades autónomas a facultade de impugnalos ante a xurisdicción contencioso-administrativa, se considerasen que infrinxen o ordenamento xurídico, pero establece para isto un prazo de dous meses desde que tivesen coñecemento da súa adopción, se o fixesen directamente, ou desde que transcorrese o prazo que lles concedesen para anulalos por si mesmas, se optasen por dirixirles previamente requirimento nese sentido, pero en tal caso, o requirimento deberíase formularse no prazo de quince días hábiles a partir da recepción da comunicación do acto ou do acordo. Un principio de seguridade xurídica impuxo esa limitación dos prazos, limitación que non se pode eludir invocando o artigo 187 TRLS, que se refire a un suposto distinto, como é o da revisión por parte dunha corporación local dos seus propios actos, cando se trate de licencias ou ordes de execución cun contido que constituía manifestamente algunha das infraccións urbanísticas graves definidas na lei.

Por outra parte, se a integración do artigo 65.3 LBRL co 235.2 TRLS significa que cando se trate do exercicio de accións contra acordos das corporacións locais, motivado pola execución de obras que se consideren ilegais, as comunidades autónomas puidesen impugnar tales actos nos prazos que o artigo 235.2 TRLS establece, dado que ó ser pública a dita acción os órganos da Administración autonómica, como di a sentenza apelada, non poden ter peor condición cós simples particulares, isto implicaría, sinxelamente, que o artigo 65 LBRL non ten aplicación cando a Administración autonómica exercite a acción pública en materia urbanística, co que se establece unha excepción ó ámbito de aplicación do citado precepto da LBRL que non ten unha sólida xustificación. Porque os amplos prazos que para o exercicio deste tipo de accións concede o artigo 235.2 TRLS teñen como presuposto que se trata dunha acción pública, exercitable por quen non tivo por qué ser parte no expediente administrativo nin, en consecuencia, recibir ningunha notificación da licenza outorgada, no caso de que as obras consideradas ilegais se estivesen a executar ó amparo dunha licenza, de tal maneira que a acción de impugnación sería ilusoria se o recoñecemento dunha lexitimación xeral ficase niso, e mantense a necesidade de impugnar nos prazos ordinarios uns actos administrativos dos que non existe formal constancia. Pero isto non sucede coas comunidades autónomas, ás que, conforme o artigo 56 LBRL, han de remiti-los concellos do seu territorio copia ou extracto comprensivo das resolucións e dos acor-

dos adoptados polos seus órganos municipais, e que poden solicitar tanta información complementaria necesiten sobre a actividade municipal. O artigo 196 ROF, ó diferir-la entrada en vigor dos plans urbanísticos ó transcurso do prazo de quince días que o artigo 65.2 LBRL lle concede á comunidade autónoma para que formule requirimento se considerase que aqueles infrinxen o ordenamento xurídico, acredita sen ningunha dúbida que tamén en materia urbanística se aplican os prazos de impugnación que o dito precepto establece. Ó non o entender así a sentenza de instancia procede a súa revogación e, estimando o recurso de apelación neste extremo, declara-la inadmisibilidade, conforme o artigo 82 f) da lei reguladora desta xurisdicción, do recurso contencioso-administrativo interposto pola Generalitat Valenciana.

**CUARTO.** Alegan tamén as partes apelantes que o recurso contencioso-administrativo interposto por D. Carlos e D. Luis debeu ser declarado así mesmo inadmisibile por interpo-lo recurso previo de reposición transcorrido o prazo concedido para isto, xa que computa o dito prazo non segundo establece o artigo 235.2 TRLS, senón desde que aqueles tiveron, a xuízo daquelas, coñecemento da existencia dunhas licencias que amparaban as obras que se estaban a executar. Sen embargo, neste caso a presunción de coñecemento do outorgamento dunhas licencias, derivado da transcendencia social que a execución das obras representou e da pertenza dos recorrentes na instancia a unha asociación que xa denunciara as ilegalidades que ó seu xuízo concurrían na súa concesión, non pode prevalecer fronte ó evidente criterio do artigo 235.2 TRLS, que establece que o prazo para exercita-la acción tendente a esixir ante os órganos administrativos e os tribunais do contencioso-administrativo a observancia da lexislación urbanística, cando estivese motivada pola execución de obras que se consideren ilegais, esténdese ata un ano despois da súa terminación. A xurisprudencia que cita o Concello de Oropesa de Mar en apoio da súa petición non contradí a tese exposta, pois a sentenza do 18 de marzo de 1992 refírese a un suposto distinto, en certa maneira semellante ó da impugnación deducida polas comunidades autónomas a que antes faciamos referencia, pois trátase dunha impugnación interposta, conforme o artigo 63.1.b) LBRL, polos concelleiros dun concello, dun acordo municipal aprobado en contra do seu parecer; a do 1 de xuño de 1984 di xustamente o contrario do que a parte apelante entendeu, pois no seu primeiro considerando reitera a vixencia do prazo establecido no artigo 235.2 TRLS, con independencia de que non se producise nese caso nin a notificación nin a publicación da licenza recorrida, e as do 12 de novembro de 1981 ou 20 de novembro de 1978 refírense a accións exercitadas conforme a Lei do solo, do 12 de maio de 1956, en que a acción pública recoñecida nos seus artigos 223 e 224 non ía acompañada do sinalamento dun prazo para o seu exercicio, e a adopción do criterio do coñecemento efectivo do outorgamento da licenza ou da realidade das obras foi un arbitrio para evita-la inoperancia que ós ditos preceptos conduciría considerar como *dies a quo* para computa-lo prazo para formula-lo preceptivo recurso de reposición ó do outorgamento das licencias impugnadas.

O parágrafo 2º do precepto ha de se pór en relación cos arts. 129 e seguintes da LXCA, que regulan as medidas preventivas.

O teor do art. 66.2, que establece que no caso de que a impugnación contivese, ademais, a petición expresa de suspensión do acto ou acordo impugnado, fundada ou razoada na integridade ou na efectividade do interese xeral ou comunitario afectado, o tribunal acordará a dita suspensión no primeiro trámite subseguinte á presentación da impugnación, débese integrar co que dispón o art. 131 da LXCA. En consecuencia, por primeiro trámite a que se refire o art. 66.2 débese entende-lo incidente preventivo a que se refire o dito art. 131, que se tramitará en peza separada, con audiencia da parte contraria, neste caso a entidade local correspondente, por prazo que non exceda de dez días e que se debe resolver por auto dentro dos cinco días seguintes.

A suspensión, como medida preventiva que é, débese decidir de conformidade co criterio establecido no art. 130 da LXCA, que non é outro que a ponderación circunstanciada, isto é, motivada, dos intereses en xogo (interese xeral ou comunitario e o interese local).

Establece o precepto a posibilidade de alzar en calquera momento, en todo ou en parte, a suspensión decretada, no caso de que dela tivese que derivarse prexuízo ó interese local non xustificado polas esixencias do interese xeral ou comunitario feito valer na impugnación. Unha vez máis, para decidir sobre tal alzamento han de se ponderar aqueles intereses, e deberá completarse a dita previsión co previsto no art. 132.1 da LXCA, no sentido de que as medidas preventivas poderán modificarse ou evocarse durante o curso do procedemento se cambiasen as circunstancias en virtude das cales se adoptasen, pero exclúese a posibilidade de tal modificación ou revogación se se tramita ou pretende nos distintos avances que se vaian facendo durante o proceso respecto á análise das cuestións formais ou de fondo que configuran o debate ou por modificación dos criterios de valoración que o xuíz ou tribunal lles aplicou ós feitos ó decidi-lo incidente preventivo, co que o parágrafo 3º do art. 132 da LXCA exclúe a toma en consideración para tal efecto do *fumus boni iuris* ou aparencia de bo dereito.

### 3. Suspensión de actos e de acordos (art. 67)

Esta posibilidade de suspensión de actos ou de acordos de entidades locais régúlase no art. 67, ó que lle deu nova redacción a Lei 11/1999. Establece o precepto:

1. Se unha entidade local adoptase actos ou acordos que atenten gravemente o interese xeral de España, o delegado do Goberno, tralo requirimento para a súa anulación ó presidente da corporación efectuado dentro dos dez días seguintes ó da recepción daqueles, poderá sus-



pendelos e adopta-las medidas pertinentes para a protección do dito interese.

2. O prazo concedido ó presidente da corporación no requirimento de anulación non poderá ser superior a cinco días. O do exercicio da facultade de suspensión será de dez días, contados a partir do seguinte ó da finalización do prazo do requirimento ou ó da resposta do presidente da corporación, se fose anterior.

3. Acordada a suspensión dun acto ou dun acordo, o delegado do Goberno deberá impugnalo no prazo de dez días desde a suspensión ante a xurisdicción contencioso-administrativa.

Esta importante facultade ou potestade que a lei pon en mans dos delegados do Goberno para suspender actos ou acordos dunha entidade local que atenten gravemente o interese xeral de España, esixe como requisito previo inescusable o do *requirimento de anulación*. A diferenza dos supostos anteriores, o requirimento non é facultativo.

As dificultades que presenta a interpretación do precepto radican na determinación do que se deba entender por «interese xeral de España», concepto xurídico indeterminado, que pode desnaturalizar esa vía de control, pois córrese o perigo de que sexa utilizada para suspender actos por un simple criterio político (González Pérez).

As novidades que introduce a reforma son:

■ O previo requirimento deberase efectuar dentro dos dez días seguintes ó da recepción dos actos ou dos acordos.

■ Débeselle conceder prazo ó presidente da corporación no propio requirimento, prazo que non poderá ser superior a 5 días.

■ A facultade de suspensión deberase exercitar no prazo de dez días, que contarán desde o seguinte ó da finalización do prazo do requirimento ou ó da resposta do presidente da corporación, se fose anterior.

Mantense a previsión de que a suspensión pode ir acompañada da adopción de medidas pertinentes (preventivas) para a protección do dito interese, así como que «acordada a suspensión do acto ou do acordo, o delegado do Goberno deberá impugnalo no prazo de dez días desde a suspensión ante a xurisdicción contencioso-administrativa. Non rexe, polo tanto, o prazo xeral de dous meses a que alude o art. 46 da LXCA, que no seu parágrafo 6 xa contempla a previsión de que nos litixios entre administracións poida a lei establecer outra cousa no referente ó prazo de interposición do recurso contencioso-administrativo.

Polo que se refire ó recurso contencioso-administrativo, este instruírase conforme os trámites do procedemento especial previsto no art. 127 da LXCA, denominado «Procedemento nos casos de suspensión administrativa previa de acordos».

Trátase dun procedemento especial previsto para os casos en que, conforme as leis, a suspensión administrativa de actos ou de acordos de corporacións ou entidades públicas deba ir seguida da impugnación ou do traslado destes ante a xurisdicción contencioso-administrativa.

#### Tramitación:

■ No prazo dos dez días seguintes á data en que se dictase o acto de suspensión ou no que a lei estableza, deberase interpo-lo recurso contencioso-administrativo mediante escrito fundado, ou darse traslado directo do acordo suspendido ó órgano xurisdiccional, segundo proceda, acompañando en todo caso copia do citado acto de suspensión.

■ Interposto o recurso ou trasladado o acordo suspendido, o órgano xurisdiccional requirirá a corporación ou a entidade que o dictase para que no prazo de dez días remita o expediente administrativo, alegue o que estime conveniente en defensa daquel e lles notifique a cantos tivesen interese legítimo no seu mantemento ou na súa anulación a existencia do procedemento, para os efectos da súa comparecencia ante o órgano xurisdiccional no prazo de dez días.

■ Recibido o expediente administrativo, o órgano xurisdiccional porao de manifesto xunto coas actuacións ós comparecidos no procedemento, e convocaraos para a realización da vista, que se producirá como mínimo ós dez días da posta de manifesto do expediente.

■ O órgano xurisdiccional poderá, motivadamente, substituí-lo trámite de vista polo de alegacións escritas, que se presentarán no prazo común dos dez días seguintes ó da notificación do auto en que así se acorde. Poderá tamén abrir un período de proba, para mellor prover, por prazo non superior a quince días.

■ Realizada a vista ou deducidas as alegacións a que se refiren os apartados anteriores, dictarase sentenza mediante a que se anule ou confirme o acto ou o acordo obxecto do recurso, e disporase o que proceda en canto á suspensión.

#### 4. *Acción veciñal (art. 68)*

Regúlase no art. 68, que non foi afectado pola Lei 11/1999. Establece o precepto:

1. As entidades locais teñen a obriga de exercer-las accións necesarias para a defensa dos seus bens e dereitos.

2. Calquera veciño que estea en pleno gozo dos seus dereitos civís e políticos poderá requirír-lle-lo seu exercicio á entidade interesada. Este requirimento, do que se lle dará coñecemento a quen puidesen resultar afectados polas correspondentes accións, suspenderá o prazo para o exercicio destas por un termo de trinta días hábiles.

3. Se no prazo deses trinta días a entidade non acordase o exercicio das accións solicitadas, os veciños poderán exercita-la dita acción en nome e en interese da entidade local.

4. De prospera-la acción, o actor terá dereito a ser reembolsado pola entidade das custas procesuais e á indemnización de cantos danos e perdas lle seguisen.

Como se dixo anteriormente, estamos ante un suposto de substitución procesual ante a inactividade ou a negligencia da entidade local na defensa dos seus bens e dos seus dereitos.

Os problemas que presenta esta institución refírense á lexitimación. Con referencia a tal cuestión valla a seguinte cita xurisprudencial:

STS 10/1/1996

Sométese ó xulgamento da sala no presente recurso de apelación un caso insólito sobre o que, non obstante, existen precedentes na xurisprudencia deste Tribunal Supremo, que se aplicarán para resolver algúns problemas procesuais. Pois ante o tribunal de instancia impugnoue a denegación en virtude dos efectos do silencio da Administración da solicitude dun veciño de que mediante o Pleno do concello, tralo expediente, se intimase ó alcalde e ó primeiro tenente de alcalde o reintegro de cantidades que se dicía que foran indebidamente percibidas en concepto de axudas de custo. Cómpre ter en conta que este é, en definitiva, o acto administrativo impugnado, tanto ante o tribunal de instancia, segundo se deduce do escrito de interposición do recurso, como agora en apelación.

Pero para o correcto axuizamento dos feitos e dos problemas procesuais presentados cómpre ter en conta, así mesmo, que o agora apelante dicía que fundaba en dereito a súa pretensión na substitución prevista no art. 68 da Lei básica de réxime local 7/85, do 2 abril, nos seus aptdos. 2 e 3. Pois o requirimento que lle fixo á corporación foi o de que exercitase as accións procesuais pertinentes en defensa dos bens e dos dereitos do concello contra os que se atentara ó asignar axudas de custo. Posteriormente, ó non ser atendido este requirimento, o acto realizado consiste nunha actuación que pode considerarse insólita xa que practicou, por si e ante si, unha especie de substitución non procesual senón administrativa de maneira que, ante a pasividade da corporación, tramitou un expediente sancionador, formuloulle un prego de cargos ó alcalde e ó tenente de alcalde e elevou ó Pleno do concello proposta de resolución, ante a que este gardou silencio.

Por último, non ha de esquecer que na solicitude da demanda ante o tribunal de instancia o actor pediu non a anulación do acto impugnado coas consecuencias correspondentes, senón a declaración de que era conforme co dereito o expediente tramitado por el mesmo, co que obrigou ó concello a acepta-la súa proposta de resolución. Foi esta petición a que deu lugar ó pronunciamento do tribunal de instancia, que desestimou o recurso.

Agora ben, aínda que sen dúbida este contén unha desviación procesual dada a non coincidencia entre o acto impugnado e a petición da solicitude da demanda, imponse, superando calquera formalismo, examinar en apelación a totalidade das cuestións formuladas e distinguir entre o acto



impugnado e a extravagante petición que se formulou na demanda ante o tribunal de instancia.

Pero ante todo e con carácter previo, tendo en conta o seu carácter procesual, convén saír ó paso das alegacións do concello apelado non atendidas polo tribunal de instancia, alegacións ás que se alude agora en apelación, aínda que sen insistir nelas.

En primeiro lugar, alégase a falta de lexitimación do actor para interpor o recurso, alegación que debe rexeitarse inmediatamente pois, aínda que non carece de fundamento respecto á acción veciñal –e sobre isto deberase volver–, non se pode negar lexitimación para recorrer en vía contenciosa a quen insta o concello a unha determinada actuación e obtén a denegación por silencio. Por outra parte e polas mesmas razóns, non hai que atender a alegación de que se recorre en vía contenciosa sen interpor recurso de reposición, pois a partir de que se produce a denegación por silencio non é esixible tal recurso.

Por último, a invocación que fai o concello da sentenza deste Tribunal Supremo recaída en xuízo ante as mesmas partes non pode tomarse en consideración senón *ad exemplum* e non desde logo porque supoña a existencia de cousa xulgada, ó se discutiren no caso resolto pola citada sentenza pretensións diferentes.

Resoltos polo tanto os posibles obstáculos procesuais, hai que entrar no fondo do asunto e distinguir neste dous aspectos, que cómpre saber, a pretensión de que se entenda conforme co dereito o expediente estrañamente tramitado polo apelante, e a cuestión a que debeu limitarse o proceso (o que foi impedido pola desviación procesual cometida) de vulga-la denegación municipal de iniciar actuacións mediante o efecto negativo do silencio da Administración, se ben ámbolos dous temas se encontran intimamente conectados.

En canto ó primeiro punto, a sala debe facer seu o pronunciamento do tribunal de instancia, que á súa vez segue a doutrina da STS, do 29 de xuño de 1981. Pois a substitución procesual consecuencia do exercicio da acción veciñal a que se refire o art. 68,2 da Lei básica de réxime local aplícase ó exercicio de accións civís ou doutra índole en defensa dos bens e dos dereitos da corporación, pero é improcedente empregala para tramitar de forma privada un expediente administrativo fronte a actos da propia corporación, pois se os ditos actos se estimasen nulos ou anulables a actuación conforme dereito sería impugnalos en vía administrativa e despois, no seu caso, en vía contenciosa.

No caso de autos estase en realidade ante un híbrido de ámbalas dúas actuacións, pero en canto se encarreira a pretensión pola vía da substitución procesual débese considerar improcedente confirmando o pronunciamento do tribunal de instancia, xa que de ningunha maneira se lle pode outorgar virtualidade ou validez en dereito a un expediente administrativo tramitado privadamente por un particular. Para isto carécese por completo de potestade e desde logo non pode manterse a existencia dun interese lexítimo que ampare a defensa procesual deste tipo de actividades.

Desta maneira chégase ó auténtico obxecto do proceso, isto é, á desestimación da solicitude de que, sen dúbida revogándose o acto administrativo anterior mediante o que se aprobaba a asignación de axudas de custo, se tramitase un expediente de reintegro por parte do alcalde e do tenente de alcalde de cantidades que o actor consideraba indebidamente percibidas.

Limitándose a este punto tamén procede desestimar a pretensión de que se revise en vía administrativa o acto impugnado pois, se ben o agora apelante se debe considerar interesado no proceso instado por el mesmo a teor do art. 23 a) LPA, do 17 de xullo de 1958, isto non lle outorgaba ningún dereito subxectivo a que o concello iniciase o procedemento administrativo; limitase a protección outorgada polo ordenamento ó seu interese a facer posible que solicitase a incoación daquel.

En definitiva, polo tanto, é necesario referirse sempre no exercicio da xurisdicción contenciosa ó acto administrativo impugnado. Este non é outro que a non incoación de expediente administrativo para revogar o acto do Pleno do concello que asignaba retribucións en concepto de axudas de custo. A isto non tiña o actor dereito subxectivo, se temos en conta ademais que nin sequera se invocou a nulidade dos actos nin se solicitou expresamente a revisión de oficio.

En consecuencia, procede desestimar o presente recurso de apelación.

## Artigo 63

1. Xunto ós suxeitos lexitimados no réxime xeral do proceso contencioso-administrativo poderán impugna-los actos e acordos das entidades locais que incorran en infracción do ordenamento xurídico:

a) A Administración do Estado e a das comunidades autónomas, nos casos e nos termos previstos neste capítulo.

b) Os membros das corporacións que votasen en contra de tales actos e acordos.

2. Están igualmente lexitimadas en todo caso as entidades locais territoriais para a impugnación das disposicións e dos actos das administracións do Estado e das comunidades autónomas que lesionen a súa autonomía, tal como esta resulta garantida pola Constitución e por esta lei.

3. Así mesmo, as entidades locais territoriais estarán lexitimadas para promover, nos termos do art. 119 desta lei, a impugnación ante o Tribunal Constitucional de leis do Estado ou das comunidades autónomas cando se estime que son estas as que lesionan a autonomía constitucionalmente garantida.

## Artigo 64

*A Administración do Estado e a das comunidades autónomas poden solicitar ampliación da información a que se refire o núm. 1 do art. 56, que deberá remitirse no prazo máximo de vinte días hábiles. En tales casos interrómpeuse o cómputo do prazo a que se refire o núm. 2 do artigo seguinte.*

## Artigo 64

A Administración do Estado e a das comunidades autónomas poden solicitar ampliación da información a que se refire o número 1 do artigo 56, que deberá remitirse no prazo máximo de vinte días hábiles, excepto no caso previsto no artigo 67 desta lei, no que será de cinco días hábiles. En tales casos suspéndese o cómputo dos prazos a que se refiren o número 2 do artigo 65 e o 1 do artigo 67, que se reiniciarán a partir da recepción da documentación interesada.



### Artigo 65

1. Cando a Administración do Estado ou a das comunidades autónomas considere, no ámbito das súas respectivas competencias, que un acto ou un acordo dalgunha entidade local infrinxe o ordenamento xurídico, poderá requirila, invocando expresamente o presente artigo, para que anule o dito acto ou acordo.

2. O requirimento deberá ser motivado e expresa-la normativa que se estime vulnerada. Formularase no prazo de quince días hábiles a partir da recepción da comunicación do acordo.

3. A Administración do Estado ou, no seu caso, a da comunidade autónoma, poderá impugna-lo acto ou o acordo ante a xurisdicción contencioso-administrativa ben directamente, unha vez recibida a comunicación deste, ou ben unha vez transcorrido o prazo sinalado no requirimento dirixido á entidade local, se se optase por facer uso da posibilidade contemplada nos dous números anteriores.

### Artigo 66

Os actos e os acordos das entidades locais que menoscaben competencias do Estado ou das comunidades autónomas, interfiran o seu exercicio ou excedan da competencia das ditas entidades, poderá impugnalos directamente, sen necesidade de previo requirimento, ante a xurisdicción contencioso-administrativa, a Administración do Estado ou da correspondente comunidade no prazo sinalado polo núm. 2 do artigo anterior.

### Artigo 65

1. Cando a Administración do Estado ou das comunidades autónomas considere, no ámbito das respectivas competencias, que un acto ou un acordo dalgunha entidade local infrinxe o ordenamento xurídico, poderá requirila, invocando expresamente o presente artigo, para que anule o dito acto no prazo máximo dun mes.

2. O requirimento deberá ser motivado e expresa-la normativa que se estime vulnerada. Formularase no prazo de quince días hábiles a partir da recepción da comunicación do acordo.

3. A Administración do Estado ou, no seu caso, a da comunidade autónoma, poderá impugna-lo acto ou o acordo ante a xurisdicción contencioso-administrativa dentro do prazo sinalado para a interposición do recurso de tal natureza sinalado na lei reguladora da dita xurisdicción, contado desde o día seguinte a aquel en que venza o requirimento dirixido á entidade local, ou ó da recepción da comunicación desta en que rexeita o requirimento, se se produce dentro do prazo sinalado.

4. A Administración do Estado ou, no seu caso, a da comunidade autónoma, poderá tamén impugnar directamente o acto ou o acordo ante a xurisdicción contencioso-administrativa, sen necesidade de formular requirimento, no prazo sinalado na lei reguladora da dita xurisdicción.

### Artigo 66

Os actos ou os acordos das entidades locais que menoscaben competencias do Estado ou das comunidades autónomas, interfiran o seu exercicio ou excedan da competencia das ditas entidades, poderán impugnarse por calquera dos procedementos previstos no artigo anterior.

A impugnación deberá precisa-la lesión ou, no seu caso, extralimitación competencial que a motiva e as normas legais vulneradas en que se funda. No caso de que, ademais, contivese petición expresa de suspensión do acto ou do acordo impugnado, razoada na integridade e na efectividade do interese xeral ou comunitario afectado, o Tribunal, se a estima fundada, acordará a dita suspensión no primeiro trámite subseguinte á presentación da impugnación. Non obstante, por instancia da entidade local e tras oí-la Administración demandada, poderá alzar en calquera momento, en todo ou en parte, a suspensión decretada, no caso de que dela se tivese que derivar prexuízo para o interese local non xustificado polas esixencias do interese xeral ou comunitario feito valer na impugnación.

#### Artigo 67

*Se unha entidade local adoptase actos ou acordos que atentasen gravemente o interese xeral de España, o delegado do Goberno, tralo requirimento ó presidente da corporación e no caso de non ser atendido, poderá suspenderlos e adopta-las medidas pertinentes para a produción do dito interese, e deberá impugnalos no prazo de dez días desde a suspensión ante a xurisdicción contencioso-administrativa.*

#### Artigo 68

1. As entidades locais teñen a obriga de exercer-las accións necesarias para a defensa dos seus bens e dereitos.

2. Calquera veciño que estea en pleno goce dos seus dereitos civís e políticos poderá requirir-lle o seu exercicio á entidade interesada. Este requirimento, do que se lles dará coñecemento a quen puidesen resultar afectados polas correspondentes accións, suspenderá o prazo para o exercicio destas por un termo de trinta días hábiles.

3. Se no prazo deses trinta días a entidade non acordase o exercicio das ac-

#### Artigo 67

1. Se unha entidade local adoptase actos ou acordos que atentasen gravemente o interese xeral de España, o delegado do Goberno, tralo requirimento para a súa anulación ó presidente da corporación efectuado dentro dos dez días seguintes ó da recepción daqueles, poderá suspenderlos e adopta-las medidas pertinentes para a protección do dito interese.

2. O prazo concedido ó presidente da corporación no requirimento de anulación non poderá ser superior a cinco días. O do exercicio da facultade de suspensión será de dez días, contados a partir do seguinte ó da finalización do prazo do requirimento ou ó da resposta do presidente da corporación, se fose anterior.

3. Acordada a suspensión dun acto ou dun acordo, o delegado do Goberno deberá impugnalos no prazo de dez días desde a suspensión ante a xurisdicción contencioso-administrativa.

---

cións solicitadas, os veciños poderán exercitala dita acción en nome e en interese da entidade local.

4. De prospera-la acción, o actor terá dereito a que a entidade lle reembolse as custas procesuais e á indemnización de cantos danos e perdas lle seguisen.