

IMPUGNACION JURISDICCIONAL DE ACTOS Y ACUERDOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

POR

ALEJANDRO NIETO

Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *Procedimiento administrativo previo:* 1. Supresión del recurso administrativo previo. 2. Requerimiento previo. 3. Utilización facultativa de la petición de ampliación del acto o acuerdo.—III. *El recurso contencioso-administrativo: plazo para interponerlo.*—IV. *Motivos del recurso: regímenes:* 1. Mera infracción del ordenamiento jurídico. 2. Infracción o exceso competencial. 3. Atentado grave al interés general de España. 4. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

1. El presente estudio se refiere exclusivamente a la impugnación contencioso-administrativa de los actos y acuerdos de las Entidades Locales por parte de la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, dejando a un lado las cuestiones referentes a la impugnación por los miembros de las Corporaciones, así como por los demás sujetos legitimados en el régimen general. Es decir, los supuestos previstos en el artículo 63.1.a) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), Ley 7/1985, de 2 de abril: «Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo, podrán impugnar los actos y acuerdos de las Entidades Locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico: a) La Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, en los casos y términos previstos en este Capítulo.»

Un precepto que, en rigor, pudiera parecer innecesario, puesto que la legitimación que en él se establece está ya subsumida en las disposiciones genéricas del artículo 28 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Lo que sucede es que el legislador moderno tiende a especificar casuísticamente en normas concretas las variedades legitimadoras de los Entes Públicos, como se ha visto en las Leyes de 5-10-1981 y 28-12-1983, con objeto de disi-

par las posibles dudas que pudieran levantarse a propósito de los nuevos fenómenos constitucionales de las Comunidades Autónomas y, en general, de las autonomías territoriales. Precauciones que, aunque no imprescindibles, pueden resultar útiles. Ahora bien, el verdadero interés de la nueva regulación de la Ley de Bases no estriba en la habilitación legitimadora, sino en las peculiaridades del ejercicio de la impugnación, conforme advierte el precepto citado: «en los casos y términos previstos en este Capítulo», que es lo que va a constituir el objeto central de nuestro análisis.

2. La regulación de la LBRL es consecuencia necesaria de la transformación del sistema constitucional introducido en 1978. La consagración de la autonomía local ha levantado de un golpe el régimen de tutela al que tradicionalmente estaban sometidos los Entes Locales, que no había quedado bien explicitado en la Ley 40/1981 y que había provocado una abundante jurisprudencia constitucional aclaratoria (sentencias, entre otras, de 2-2-1981 y 29-4-1981). A partir de la Ley 7/1985 todos estos problemas han desaparecido ya, aunque la regulación vigente diste mucho de ser perfecta. A nuestro juicio —y como iremos comprobando—, no puede ser tachada ciertamente de incongruente; pero establece un mecanismo excesivamente complicado, con una pluralidad formal de recursos que resulta superflua y resucita con ellos cuestiones que ya parecían olvidadas (silencios, resoluciones tardías), que habrá de ir aclarando la jurisprudencia posterior.

La generosidad política de la Ley se ve empañada, por tanto, por su barroquismo técnico, y con el posterior Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), de 28 de noviembre de 1986, se ha perdido la oportunidad de resolver las dificultades que había dejado abiertas la Ley. El comentarista no puede evitar, en efecto, cierta sensación de irritación cuando, después de comprobar el elevado número de dudas que la Ley suscita, ha de constatar consternado que el Reglamento ni siquiera las aborda.

3. Desaparecida la tutela estatal (o autonómica territorial), la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma ya no pueden intervenir directamente en la actuación local —ni en el procedimiento administrativo de perfeccionamiento de sus actos con autorizaciones o aprobaciones previas, ni con facultades suspensorias—, puesto que se les ha colocado en pie de igualdad con el resto

de los ciudadanos y obligado a acudir a los Tribunales contencioso-administrativos, que son los únicos que retienen la potestad de fiscalización, y siempre *a posteriori*. Aunque bien es verdad que su situación no es exactamente igual, habida cuenta de que el privilegio posicional inherente a todas las Administraciones Públicas se refleja en el deber de información de las Entidades Locales, en la facultad de solicitar una ampliación de dicha información, en la supresión del recurso de reposición y en la técnica del requerimiento, sin contar con las peculiaridades de la suspensión de efectos de los actos y acuerdos impugnados.

La impecable corrección constitucional del nuevo régimen legal no obsta a la presencia de algunas desventajas, que posiblemente vayan surgiendo en el futuro, como pueden ser: el congestionamiento burocrático producido por la documentación informativa (que en lo que se refiere a los órganos periféricos de la Administración del Estado ha de ser particularmente grave, en razón a su débil estructura funcional) y el correlativo congestionamiento de los Tribunales contencioso-administrativos (puesto que ya no opera el antiguo filtro de la tutela administrativa).

Sin que, por otra parte, tampoco debamos dejarnos seducir por el dogma constitucional de la autonomía local, que ciertamente suele estar escrupulosamente respetado en las leyes estatales. Porque es el caso que la Ley de Bases de Régimen Local, al diferir al legislador sectorial la determinación exacta de tal autonomía, ha dejado abierto un portillo, del que muchas leyes autonómicas están usando y abusando con sorprendente ambición. Tanta que la autonomía local, particularmente la de las provincias, se ha convertido en un mero nominalismo. A despecho de las rotundas declaraciones constitucionales y legales básicas del Estado, la autonomía local se está reduciendo prácticamente a cero, desde el momento en que las Comunidades Autónomas están vaciando a los Entes Locales de casi todas sus competencias, que asumen ávidamente las propias Comunidades. En algunas de ellas las Diputaciones han perdido ya, en efecto, casi por completo sus competencias sectoriales y lo poco que conservan se encuentra sometido a la férrea tutela de la Comunidad Autónoma, articulada en las nuevas técnicas de la planificación territorial y coordinación. El Tribunal Constitucional habrá de ir decidiendo en cada caso hasta qué punto estas nuevas situaciones afectan al «núcleo autonómico resistente al legislador»; pero, cualquiera que sea el contenido de sus sentencias, es evidente que la autonomía

local está muy lejos de lo que la letra y el espíritu de la Constitución hacían prever.

No es exagerado, por tanto, afirmar que la sumisión de los Entes Locales a un Ente superior (en este caso la Comunidad Autónoma) es mucho más intensa que la que padecían durante el pasado régimen, que la Constitución ha intentado sin éxito suprimir. La autonomía únicamente conserva su operatividad en instituciones marginales y formales, como es cabalmente ésta del régimen de impugnación de sus actos y acuerdos.

II. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVIO

1. *Supresión del recurso administrativo previo*

La LBRL ha suprimido en estos procesos el trámite del recurso administrativo previo, haciéndose eco, en parte, de las críticas doctrinales y prácticas levantadas contra el mismo y, en parte también y más probablemente, para subrayar la peculiar posición de la Administración Pública impugnante. Con lo cual se gana, ciertamente, mucho tiempo, que en estos recursos, más que en ningún otro, tiene una gran importancia, habida cuenta de los peculiares mecanismos complementarios de suspensión.

Decimos que la Ley lo ha suprimido, pero de manera *implícita*, en cuanto que el trámite no encaja en el sistema. Porque importa subrayar que no hace una declaración expresa al respecto, como hubiera sido conveniente si tenemos en cuenta que la Ley de Procedimiento Administrativo es aplicable en el Régimen Local y que en ella, como en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, está establecido el recurso administrativo con carácter general. Con la advertencia, además, de que en el artículo 53 de la Ley de la Jurisdicción no está prevista, ni mucho menos, esta excepción. Por ello, cuando en otras ocasiones se ha querido prescindir de estos recursos administrativos, se ha determinado así de forma expresa en una norma con rango de ley (para respetar la reserva formal de ley establecida en las leyes procedimentales citadas), como sucede con el artículo 7.1 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona: «1. Para la interposición de estos recursos no será necesaria

la reposición ni la utilización de cualquier otro recurso previo administrativo.»

No obstante, creemos que con una interpretación sistemática y funcional de la Ley de Bases puede fundamentarse suficientemente la tesis de la supresión del recurso administrativo, que ni siquiera podrá utilizarse con carácter facultativo al amparo de lo previsto en el artículo 126.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo para el recurso de reposición, puesto que éste se remite al artículo 53 de la Ley Jurisdiccional, y ya hemos visto que en él no aparece la excepción que ahora nos ocupa.

El artículo 214.2 del ROF ha intentado salvar esta falta de alusión legal, especificando que «las impugnaciones a que se refiere el párrafo anterior están exceptuadas del recurso previo de reposición». Ahora bien, este Reglamento no tiene por sí mismo fuerza para suprimir un trámite establecido en una ley formal. De donde se deduce que la excepción ha de encontrarse en la Ley y no en el Decreto reglamentario.

Además, los términos del citado 214.2 no son lo suficientemente amplios, puesto que se remite al «párrafo anterior», y en éste únicamente se alude a los supuestos del artículo 65 de la Ley de Bases, dejando sin cobertura suficiente a los del artículo 66. Y si se considerase que el artículo 66 no es más que una especificación del artículo 65, y por tanto en ella comprendido, quedaría siempre el artículo 67, cuya naturaleza es inequívocamente distinta. Y sin contar, en fin, la posibilidad del recurso de alzada, que no aparece ni siquiera aludida.

2. *Requerimiento previo*

En sustitución del recurso administrativo, la Ley ha introducido la figura del requerimiento previo, que tiene carácter facultativo, como se declara con reiteración innecesaria y que propicia a la confusión en las dos variedades procedimentales de los artículos 65 y 66:

— Cuando se trate de «infracción del ordenamiento jurídico», la Administración requirente «podrá requerirla [a la Entidad Local]» (art. 65.1); pero también «podrá impugnar el acto o acuerdo ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, bien directamente, una vez recibida la comunicación del mismo [acto o acuerdo], o bien

una vez transcurrido el plazo señalado en el requerimiento dirigido a la Entidad Local *si hubiera optado por hacer uso de la posibilidad contemplada en los artículos anteriores*» (art. 65.3).

— Y cuando se trate de interferencia en el ejercicio de las competencias de la Administración impugnante o de exceso de las del Ente Local, entonces los actos y acuerdos «*podrán* ser impugnados directamente, sin necesidad de previo requerimiento, ante la Jurisdicción contencioso-administrativa» (art. 66.2). La conocida ambigüedad de este «*podrán*» plantea aquí, sin embargo, un delicado problema de interpretación, puesto que no se sabe exactamente si queda excluido o no el requerimiento *facultativo* previo. Aquí son posibles las dos interpretaciones, y lamentablemente el Reglamento no ha aclarado la duda. Por nuestra parte conjeturamos, aunque sin demasiada convicción, que la posibilidad del acceso directo a la Jurisdicción no empece a la utilización facultativa del requerimiento previo, sin perjuicio de las salvedades que luego se dirán.

El requerimiento cumple, en cualquier caso, las mismas funciones del recurso de reposición ordinario, puesto que posibilita que la Corporación recapacite sobre su decisión, tiende a evitar el recurso jurisdiccional y, en definitiva, abre paso a las negociaciones usuales en tales situaciones. Pero es claro también que la posición de la Administración requirente, tal como se ha apuntado antes, no coincide con la humildad propia de un recurrente ordinario: aquí no se solicita, sino que se «*requiere*», en una actitud de mayor fuerza. Esto aparte, lo importante son las peculiaridades del régimen jurídico de tal requerimiento.

A) Plazo.—«Se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo» (y se supone que también del acto), como declara el artículo 65.2 de la Ley y reproduce literalmente el 215.2 del Reglamento. Con lo cual surge una nueva duda —que tampoco, y como es costumbre en él, ha disipado el Reglamento—, a saber: si el primer día a contar es el de la recepción de la comunicación, como parece indicar la letra de la Ley de Bases, o si, por el contrario, es de aplicación aquí el artículo 59 de la Ley de Procedimiento Administrativo: «los plazos se contarán *siempre* a partir del día *siguiente* a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate». Personalmente me gusta más esta segunda posibilidad, dado que, en caso de duda, hay que manejar el principio de la *favor actionis*; pero como es presu-

mible que pronto surgirán conflictos sobre este punto, los Tribunales habrán de iluminarnos con su criterio (aunque desgraciadamente, y hasta entonces, tendremos que vivir en un inevitable periodo de oscuridad).

B) Si transcurre este plazo, ello no significa, sin embargo, que ya quede cerrada la vía contenciosa, puesto que —al menos y en todo caso en los supuestos del artículo 65— podrá acudirse al «recurso directo», cuyo plazo es mayor: dos meses, como veremos luego. Lo único que habrá sucedido es que la Administración impugnante habrá escogido, de entre las dos vías disponibles —la directa y la de con requerimiento previo (o «recurso demorado»)—, la primera.

C) Requisitos.—«El requerimiento deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada» (arts. 65.2 de la Ley y 215.2 del Reglamento), «invocando expresamente el presente artículo» (arts. 65.1 y 215.1 del Reglamento).

D) Pretensión.—«Que se anule dicho acto o acuerdo» (art. 65.1 de la Ley).

A partir de este esquema sintético podemos entrar ya en el análisis de algunas de las cuestiones que suscita.

Primera: *Justificación de las potestades anulatorias de la entidad local.* La pretensión de anulación únicamente tiene sentido si la Entidad Local requerida puede anular el acto o acuerdo. Pero se da la circunstancia de que el ejercicio de tales potestades anulatorias sólo puede realizarse dentro de las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo, y en ella no aparece esta posibilidad. Dificultad a la que quiere hacer frente el artículo 215.3 del Reglamento, donde se advierte que «la Entidad Local, en virtud del requerimiento y en el plazo señalado para ello, podrá anular dicho acto o acuerdo, previa audiencia, en su caso, de los interesados».

Ahora bien, no es lícito entender que la potestad anulatoria nace de este precepto, puesto que el Reglamento no puede quebrantar la reserva legal formal establecida por la Ley de Procedimiento Administrativo. Una vez más hay que entender que la potestad viene reconocida implícitamente por la propia Ley, ya que, de no ser así, carecería de sentido el mecanismo del requerimiento. Interpretar otra cosa significaría llegar a un resultado absurdo, que no puede ser aceptado en sana hermenéutica.

Recordando el paralelo funcional que el recurso administrativo y el requerimiento tienen, puede afirmarse que con éste se devuelven a la Entidad Local sus facultades íntegras de decisión. Siendo aquí de aplicación lo dispuesto en el artículo 119 de la Ley de Procedimiento Administrativo: «la autoridad que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones plantee el expediente, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente».

Segunda: *Si el requerimiento se presenta fuera de plazo* no puede ser atendido por la Entidad Local, puesto que ésta no ha recuperado sus potestades decisorias y para la revocación de oficio habrá de atenerse a la estricta regulación de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Tercera: *Si concurren otros defectos formales* (como la falta de motivación o la falta de invocación expresa del art. 65 de la Ley de Bases) hay que entender, igualmente, que la Entidad Local no puede atenderlo. Ahora bien, esta interpretación puede resultar excesivamente rigurosa, por formalismo estricto. Y hasta podría pensarse en la aplicación analógica (habida cuenta del paralelo, ya subrayado, que media entre el requerimiento y el recurso) del artículo 114.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo: «El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.»

Nótese, con todo, que en las hipótesis de los números anteriores la circunstancia de un requerimiento mal hecho y, por tanto, inválido encierra dos clases de cuestiones: por un lado, el de la preclusividad respecto a la vía contenciosa y, por otro, el de su eficacia en cuanto a la atribución de facultades anulatorias a la Entidad Local.

Por lo que se refiere a lo primero, no tiene trascendencia, dado que, como el requerimiento es facultativo, lo peor que puede suceder es que se considere como no efectuado. Pero, aun así, la vía contenciosa queda abierta durante dos meses («recurso directo») al amparo de lo dispuesto en el artículo 65.3 de la Ley. Otra cosa resultaría, sin embargo, en el cauce del artículo 66. Si aquí se entiende que también cabe el requerimiento facultativo, la solución sería la misma. Pero si se entiende que no cabe tal requerimiento, el haberlo realizado implicaría el agotamiento del plazo para la interposición

del recurso contencioso-administrativo, que sólo es de quince días, como veremos más adelante. Luego si la Administración requirente opta por el requerimiento, y éste es inválido, tendría cerrado el acceso a la Jurisdicción por experiencia del plazo.

Cuarta: Si el requerimiento se atiende parcialmente existe la posibilidad teórica de realizar un nuevo requerimiento exigiendo su estimación total, pero no hay base segura para poder afirmar tal conjetura.

Quinta: Es plausible, en cambio, sostener que la Entidad Local puede atender el requerimiento por *motivos distintos de los alegados* en él, aplicando una vez más el artículo 119 de la Ley de Procedimiento Administrativo, antes citado.

Sexta: En cuanto a los *demás interesados*, habrán de ser oídos de acuerdo con el principio que para los recursos administrativos establece el artículo 117.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo: «Si hubiere terceros interesados se les dará traslado del escrito de recurso para que en el propio plazo establecido en el artículo 91.1 [de diez a quince días] aleguen cuanto estimen procedente en defensa de sus intereses legítimos.» Y así lo advierte también el artículo 215.3 del Reglamento.

Ahora bien, esta incidencia procedimental ha de ocasionar necesariamente importantes retrasos en la contestación del requerimiento, y por ello la Administración requirente ha de tener en cuenta la pérdida de tiempo que representa a la hora de fijar el plazo de contestación.

Séptima: El artículo 65.3 de la Ley advierte, en efecto, que en el *requerimiento se ha de hacer constar un plazo de respuesta*, el cual, una vez consumido, aun sin responder, abre el plazo de dos meses para la interposición del recurso contencioso (art. 215.4 del Reglamento).

Si el plazo es demasiado breve por no haberse tenido en cuenta la incidencia de la audiencia a los interesados, es decir, si la Entidad Local no contesta tempestivamente, sin culpa por su parte, se plantean no pocos problemas, porque la Administración requirente ha de interponer el recurso contencioso en el inexorable plazo de dos meses contados a partir de la expiración del plazo señalado para contestar. Por ello, si luego se contesta en sentido estimativo, una vez oídos los interesados, el recurso habrá sido inútil por falta de contenido. En este caso será de aplicación lo dispuesto en el artícu-

lo 90 de la Ley Jurisdiccional: «1. Si, interpuesto recurso contencioso-administrativo, la Administración demandada reconociese totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante, cualquiera de las partes podrá ponerlo en conocimiento del Tribunal si la Administración no lo hiciera. 2. El Tribunal, previa comprobación de lo alegado, dictará auto en el que declarará terminado el procedimiento y ordenará el archivo del recurso y la devolución del expediente administrativo.»

Para evitar unas consecuencias tan indeseables podría pensarse en la aplicación del artículo 57 de la Ley de Procedimiento Administrativo: «La Administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder, a petición de los interesados, una prórroga de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de terceros.» En nuestra opinión, sin embargo, no es correcta la invocación de tal precepto, puesto que se refiere a los plazos «legalmente establecidos» aludidos en el artículo anterior, o sea, en el 56; mientras que aquí se trata de plazos convencionales señalados por la propia Administración requirente. Por ello entendemos que, mediando tales circunstancias, la Administración requirente puede ampliar los plazos, sin limitación de la mitad de los mismos, para adaptarlos a las necesidades de la tramitación completa del procedimiento de resolución del expediente provocado por el requerimiento.

3. *Utilización facultativa de la petición de ampliación del acto o acuerdo*

Cuando se sigue la opción del «recurso demorado», ya hemos visto que el requerimiento retrasa el inicio de los plazos para recurrir hasta el momento de su contestación o de la expiración del plazo señalado para contestar. Pues bien, todos los plazos (es decir, tanto el de recurrir, si se sigue la opción del «recurso directo», como el de requerir, si se opta por ello) padecen un bloqueo, o sea, que no empiezan a correr, si la Administración del Estado o la de la Comunidad Autónoma hace uso de la posibilidad que le ofrece el artículo 64 de la Ley: «La Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas pueden solicitar ampliación de la información a que se refiere el número 1 del artículo 56, que deberá remitirse en el plazo máximo de veinte días hábiles. En tales casos se

interrumpe el cómputo del plazo a que se refiere el número 2 del artículo siguiente.» Un precepto aparente claro, pero que suscita no pocas dificultades de interpretación.

A) Por lo pronto, veamos qué hipótesis pueden darse en su realización:

a) La Entidad Local contesta dentro de los veinte días señalados: se reabre el plazo para requerir durante los días que falten, una vez descontados los días que transcurrieron desde que se recibió la primera comunicación del acto o acuerdo y se cursó la solicitud de ampliación: «Si se hubiere solicitado ampliación de la información quedará interrumpido el cómputo del plazo, que se reanudará a partir de la recepción de la documentación interesada.» (Imaginemos que se ha solicitado la ampliación a los cinco días de haberse recibido el acto o acuerdo; cuando se recibe la documentación ampliatoria quedan otros diez días para hacer el requerimiento.)

b) La Entidad Local contesta fuera de plazo, es decir, con posterioridad a los veinte días señalados. Aquí nos encontramos con una «ampliación tardía», cuyo régimen es asimilable al de las «notificaciones tardías» en la mecánica ordinaria del silencio administrativo: la recepción de la documentación ampliatoria reabre el plazo para proceder al requerimiento. En otras palabras, la Administración impugnante puede seguir dos caminos:

- o bien requerir en el plazo comprendido entre los veinte días posteriores a la solicitud de ampliación y los días que aún queden de los quince iniciales para consumir el requerimiento;
- o bien esperar a que la Entidad Local conteste de forma expresa, para aprovechar que el plazo interrumpido sea reabierto.

Pero lo que no puede, en ningún caso, es requerir una vez agotado el plazo de los quince días (contando con el añadido de la interrupción) si la Entidad Local no ha contestado con su ampliación.

c) La Entidad Local no contesta. Aquí caben dos interpretaciones:

- o bien la que acaba de indicarse, es decir, que agotado el plazo de los quince días (con el añadido de la interrupción) ya no puede requerirse;

- o bien entender que el plazo está abierto indefinidamente, puesto que el único hecho jurídico que le cierra es la contestación de la ampliación.

Ambas tesis son plausibles. La primera tiene a su favor la consideración de que con ella se evita la prolongación indefinida de una situación de inseguridad jurídica. Pero la segunda puede defenderse advirtiendo que, de no aceptarla, se produciría una ventaja en favor de la Entidad Local incumplidora. Una vez más podemos comprobar la superficialidad del Reglamento, que no ha resuelto las dudas planteadas. Por lo que habrá que esperar a las soluciones jurisprudenciales, aunque vengan con mucho retraso.

B) En cuanto al plazo para solicitar la ampliación, debe entenderse que no existe momento alguno para realizarla. Ahora bien, si la solicitud se realiza con posterioridad a los quince días, no por ello se interrumpe el plazo señalado para el requerimiento, puesto que ya se ha extinguido, ni tampoco para interponer el recurso contencioso-administrativo. Y eso incluso en el supuesto de que la ampliación se conteste debidamente. O sea, que esta «solicitud tardía de ampliación» no tiene trascendencia jurídica alguna a los efectos que estamos comentando.

C) Por último está la cuestión de las consecuencias de una contestación ampliatoria insuficiente. Entendemos que no cabe una segunda solicitud de ampliación, o mejor dicho: aun admitiendo que pueda solicitarse una nueva ampliación, no por ello se interrumpen los plazos ni se reabrirán, en su caso, con la contestación suficiente.

III. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: PLAZO PARA INTERPONERLO

Resumiendo lo hasta ahora dicho, tenemos que el procedimiento administrativo comprende, o puede comprender, las siguientes fases:

a) Comunicación del acto o acuerdo (art. 56.1), del que no nos hemos ocupado.

b) Ampliación de la información relativa al acto o acuerdo, potestativamente solicitada por la Administración destinataria (art. 64).

c) Requerimiento de anulación, facultativamente realizado por la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma (art. 65).

Una vez finalizado el procedimiento administrativo, llega el momento de interponer el recurso contencioso-administrativo, que puede adoptar, desde esta perspectiva procesal, dos modalidades:

Primera: «Recurso directo», que se interpone a raíz de la comunicación del acto o acuerdo o, en su caso, de la ampliación del mismo:

- en la variante del artículo 65 de la Ley (por infracción del ordenamiento jurídico) se interpondrá, como alternativa al «recurso demorado», «en los dos meses siguientes al día de la recepción de la comunicación del acto o acuerdo» (art. 215.5 del Reglamento);
- en la variante del artículo 66 (extralimitación competencial) es la única posibilidad impugnatoria, y se interpondrá «en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo» (art. 216.1 del Reglamento, basado en lo que dispone la última frase del apartado primero del artículo 66 de la Ley, que inexplicablemente no viene numerado).

Las razones de esta diversidad de plazos no parecen justificadas e introducen una complicación innecesaria en el régimen impugnatorio, dando pie a errores en la práctica.

Segunda: «Recurso demorado», que se puede interponer:

a) En la variante del artículo 65, como alternativa al recurso directo, «en los dos meses siguientes al día en que venza el plazo señalado en el requerimiento dirigido a la Entidad Local, o al de la recepción de la comunicación rechazando el requerimiento» (artículo 125.4 del Reglamento, en el que se recogen los plazos ordinarios señalados para el recurso en el artículo 58 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

b) En la variante del artículo 67, el recurso demorado es inevitable, puesto que el requerimiento, como veremos en su momento, no es facultativo, sino necesario. Ahora bien, el plazo para interponerlo es solamente de diez días y no está en función del requerimiento, sino de la imposición de la suspensión del acto o acuerdo.

c) En la variante del artículo 66 ya hemos dicho que la cuestión dista mucho de ser clara, aunque parece más probable que no quepa este recurso demorado, dado que no cabe tampoco el requerimiento previo.

El resultado es un esquema excesivamente complejo, con plazos y variantes muy diferentes, que puede resumirse también en los siguientes términos:

- artículo 65: puede escogerse entre el recurso directo y el demorado, según que se realice o no el requerimiento facultativo previo;
- artículo 66: únicamente cabe el recurso directo, si se acepta la interpretación de que no es posible hacer el requerimiento previo con efectos jurídicos;
- artículo 67: únicamente cabe el recurso demorado o, si se quiere, un recurso peculiar conectado con la suspensión del acto o acuerdo impugnado.

IV. MOTIVOS DEL RECURSO: RÉGIMENES

La Ley de Bases de Régimen Local tipifica tres motivos diferentes de impugnación, cada uno de los cuales arrastra un régimen procesal distinto. La verdad es que, como no podía ser menos, el motivo es siempre el mismo: la infracción del ordenamiento jurídico, como señala el artículo 86.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y recogen, con carácter genérico, el artículo 63.1 de la LBRL y el 214 del ROF. Ahora bien, dentro de esta causa común o genérica, la Ley de Bases específica, como hemos dicho, las siguientes variantes:

1. *Mera infracción del ordenamiento jurídico*

Es el caso del artículo 65 de la Ley y del 215 del Reglamento, que ofrece las siguientes peculiaridades:

A) Legitimación.—Puede ser interpuesto «cuando la Administración del Estado o la de las Comunidades Autónomas considere,

en el ámbito de sus competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad Local infringe el ordenamiento jurídico».

a) La inteligencia del inciso clave («en el ámbito de sus competencias») no resulta nada sencilla. Porque pudiera entenderse que estos ámbitos competenciales se conectan con el ordenamiento jurídico infringido, es decir, que estará legitimada la Administración del Estado o la de la Comunidad Autónoma según que sea estatal o autonómico el ordenamiento jurídico infringido.

No obstante, aun suponiendo que esta tesis fuera correcta, su aplicación práctica ha de resultar muy confusa, habida cuenta de la interpenetración de ambos ordenamientos. Pensemos, por ejemplo, en un acto local referido a una materia de competencia autonómica, pero en cuyo procedimiento se ha producido una infracción procedimental (por ejemplo, falta de audiencia). En este caso parece indudable la legitimación de la Administración del Estado por ser el procedimiento una competencia estatal. Y, por otro lado, también repugnaría negar la legitimación de la Comunidad Autónoma, dado que el fondo del asunto es de su competencia.

Para nosotros todas las dudas deben resolverse en favor de la apertura legitimadora, de acuerdo con el principio antiformalista que inspira, por declaración expresa de la Exposición de motivos de la Ley Jurisdiccional, todo el sistema. Y, además, así lo ha advertido también rotundamente el Tribunal Constitucional en su sentencia, entre otras, de 25-2-1987: «al conceder el artículo 24.1 de la Constitución el derecho a la tutela judicial a todas las personas que sean titulares de derechos e intereses legítimos, está imponiendo a los Jueces y Tribunales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes procesales utilicen en orden a la atribución de legitimación activa para acceder a los procesos judiciales». Y en verdad que no se percibe razón alguna para restringir la legitimación genérica prevista en el artículo 28 de la Ley Jurisdiccional.

En definitiva, creemos que en materias de competencia autonómica está legitimada la Comunidad Autónoma, aunque se discuta la infracción de preceptos del ordenamiento jurídico estatal; de la misma manera que en materias de competencia estatal lo está también la Administración del Estado, aunque se discuta la infracción de normas autonómicas. De hecho, han de estar siempre legitimadas las dos Administraciones, puesto que son muy raros los supuestos de materias exclusivas en sentido riguroso.

b) Sin olvidar que también cabe una interpretación que conecte el requisito del «ámbito competencial» no a la legitimación para interponer el recurso contencioso, sino para realizar el requerimiento. Con ello se simplificarían mucho las cosas y, desde luego, esto es lo que se deduce de la lectura literal del precepto.

B) La peculiaridad más interesante de esta variedad consiste, según sabemos, en las dos opciones que se conceden a las Administraciones afectadas: el recurso directo y el demorado, que en las páginas anteriores ya han sido pormenorizadamente examinados.

C) En cuanto a la suspensión, rigen las reglas generales de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: «El requerimiento o la impugnación a que se refiere este artículo no suspenderán por sí solos la efectividad del acto o acuerdo, sin perjuicio de las reglas ordinarias que regulan la suspensión de ejecución de aquéllos en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa» (art. 215.6 del Reglamento).

D) Nada dicen ni la Ley ni el Reglamento sobre el órgano concreto que ha de interponer el recurso, a diferencia de lo que sucede en el artículo 67, en el que se alude específicamente al Delegado del Gobierno. El problema surge en la Administración del Estado, puesto que se abre el dilema de o Gobernador Civil o Delegado del Gobierno. Entendemos que ha de hacerlo quien haya recibido la comunicación del acto o acuerdo que vaya a impugnarse, por conexión con lo dispuesto en el artículo 196.3 del Reglamento: «En el plazo de los seis días posteriores a la adopción del acto o acuerdo se remitirán al Gobernador Civil o Delegado del Gobierno, en su caso.» A tal propósito es de recordar que el artículo 11 del Real Decreto 3117/1980, de 20 de diciembre, advierte que corresponde al Gobernador Civil «promover la interposición de los recursos y el ejercicio de las acciones correspondientes en la defensa de la Constitución y el Ordenamiento Jurídico, en los términos previstos en las leyes». Y el artículo 11 de la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, establece que «el Delegado del Gobierno podrá asumir y ejercer las funciones propias del Gobernador Civil de la provincia en que radique su sede cuando así se determine en el Real Decreto de su nombramiento».

2. *Infracción o exceso competencial*

Es una variante específica de infracción del ordenamiento jurídico aludida en el artículo 66 de la Ley: «Los actos y acuerdos de las Entidades Locales que menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de las competencias de dichas Entidades.» Para esta variante se establece un régimen jurídico propio, que ofrece los siguientes problemas:

A) El primero de ellos, que no puede resolverse con seguridad, es el de si esta variante constituye una alternativa o una opción a la anterior. Quiere decirse: si el procedimiento aquí establecido es único y ha de ser seguido necesariamente por la Administración afectada o si, por el contrario, es una opción, de tal manera que se puede escoger entre la vía que ofrece el artículo 65 o la que aparece en el artículo 66. Si se escoge la del artículo 66 se gozará de la ventaja suspensoria, pero, en cambio, habrá que pagar el precio de unos plazos de interposición más reducidos. Y a la inversa. Pero lo que resulta (relativamente) claro es que si se elige la opción del artículo 66 no cabe el trámite del requerimiento previo, como antes se ha argumentado.

B) En cuanto a la legitimación, nada se dice de forma expresa, por lo que hay que entender que rigen las reglas comunes para esta clase de recursos.

C) El plazo para interponer el recurso jurisdiccional viene señalado en el artículo 66.1, que se remite al 65.2. En este último precepto se indica que es de quince días, aunque referido al requerimiento administrativo, no al recurso. No obstante lo cual, dados los términos literales de ambos preceptos, no hay más remedio que entender que el plazo ordinario de dos meses se reduce aquí a los quince días hábiles indicados, pero sin que se comprendan bien las razones de esta reducción.

El problema surge en la hipótesis de admitir que en esta variante caben las dos modalidades —con y sin requerimiento—, puesto que en tal caso habría que admitir consecuentemente que si es posible el requerimiento, y éste se ha realizado, en tal caso se ampliaría el plazo de interposición del recurso a los dos meses ordinarios contados a partir de la contestación.

D) Tal como dice el artículo 66.2 (es de notar que este artículo viene inexplicablemente sin numerar), «la impugnación deberá precisar la lesión o, en su caso, extralimitación competencial que la motiva y las normas legales vulneradas en que se funda». Un formalismo quizás inútil y que plantea la duda de si el Tribunal podrá acoger otras infracciones distintas de las alegadas por la Administración recurrente o, aun alegadas, no referidas al exceso competencial. Entendemos que sí, pero con la advertencia de que en tal supuesto no cabría la suspensión extraordinaria prevista en la frase siguiente del citado artículo 66.2, sino que habría que considerar que se trata de un recurso ordinario del artículo 65.

E) Conforme se ha indicado antes, la gran ventaja (para el recurrente) de esta modalidad consiste en sus peculiaridades de suspensión: «En el caso de que, además, contuviera petición expresa de suspensión del acto o acuerdo impugnado, razonada en la integridad y efectividad del interés general o comunitario afectado, el Tribunal, si la estima fundada, acordará dicha suspensión en el primer trámite subsiguiente a la presentación de la impugnación. No obstante, a instancia de la Entidad Local y oyendo a la Administración demandante, podrá alzar en cualquier momento, en todo o en parte, la suspensión decretada, en caso de que de ella hubiera de derivarse perjuicio al interés local no justificado por las exigencias del interés general o comunitario hecho valer en la impugnación.»

A la vista del texto citado se tiene la sensación de que la petición de suspensión es facultativa para el recurrente. Y así es, en efecto; pero la hipótesis de un recurso seguido por la vía del artículo 66, sin el aditamento de la petición de suspensión, resulta sencillamente inimaginable. Puesto que si no se pretende la suspensión parece más cómoda la vía del artículo 65, sin urgencia de plazos. Salvo que se entienda que cuando se trata de una infracción competencial sólo es utilizable la vía del artículo 66.

3. *Por atentado grave al interés general de España*

El artículo 67 (repetido en el 217 del Reglamento) añade una tercera posibilidad verdaderamente anómala: «Si una Entidad Local adoptara actos o acuerdos que atenten gravemente el interés general de España, el Delegado del Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Corporación, y en el caso de no ser atendido, podrá

suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes a la protección de dicho interés, debiendo impugnarlos en el plazo de diez días desde la suspensión, ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.» Un precepto que reproduce sustancialmente nada menos que el artículo 155 de la Constitución: «Si una Comunidad Autónoma... actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma, y en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.»

La invocación al «interés general de España» opera como un *deus ex machina* que justifica la ruptura de la autonomía local y la resurrección de los viejos mecanismos suspensorios de tutela, encomendados ahora exclusivamente al Delegado del Gobierno.

A este propósito surgen, como mínimo, las siguientes dudas:

a) La posibilidad o no de que el Tribunal acuerde el levantamiento de la suspensión «al término del recurso o por cualquier otra causa», al amparo de lo prevenido en el artículo 124.4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Entendemos que es más correcta la respuesta negativa por considerar que este régimen de suspensión está regulado exhaustivamente en la legislación local y que el levantamiento, en cuanto excepción a la regla, debe ser interpretado restrictivamente.

b) En los casos de urgencia (y mediante el interés general de España es muy fácil que operen razones de este tipo) el requerimiento al Presidente de la Entidad puede provocar unos retrasos desproporcionados, sobre todo si se tiene en cuenta que puede tratarse de acuerdos de un órgano colegiado, que no está en la mano del Presidente requerido el revocar. Circunstancia que coloca al Delegado del Gobierno en un dilema incomodísimo: si concede en el requerimiento un plazo proporcionado para la revocación del acuerdo atentatorio se producirán en el entretanto «atentados graves contra el interés general de España», lo cual es inadmisibles; pero si concede un plazo brevísimo, el requerimiento se convierte en un trámite inútil.

c) La cuestión más importante es, con todo, de muy distinta índole, a saber: la de si cabe pensar en un atentado grave al interés general de España sin infringir el ordenamiento jurídico. Porque si

esto fuera posible, los Tribunales —que resuelven por razones jurídicas— no podrían revocar el acto o acuerdo atentatorios y habría sido inútil la intervención y la suspensión del Delegado del Gobierno.

Desde la perspectiva del Derecho positivo es indudable que puede producirse tal atentado sin infringir directamente precepto alguno. Habría, por tanto, que conectar ese interés general de España con algún principio general del Derecho integrado en el ordenamiento jurídico, para que así pudiera el Tribunal declarar la nulidad del acto de origen. Pero el interés general de España es un concepto jurídico indeterminado cuya concreción no resulta nada fácil, y menos ahora si tenemos en cuenta la parquedad con que la Constitución utiliza la palabra España.

4. *Conclusión*

Al cabo de una regulación tan prolija nos hemos encontrado con unos resultados inesperadamente poco trascendentes: el recurso es, en definitiva, uno sólo (por infracción del ordenamiento jurídico), que presenta una modalidad (por exceso competencial) cuyo régimen únicamente se trasluce en una mayor flexibilidad a la hora de la suspensión judicial del acto o acuerdo impugnados, y una segunda modalidad, rigurosamente extraordinaria (por atentado grave al interés general de España), cuyo régimen es correlativamente extraordinario en cuanto que admite la suspensión gubernativa del acto impugnado.

El sistema intenta ser ambicioso y sólo consigue ser pretencioso. La Ley plantea con su imperfección técnica una nube de problemas que el Reglamento no se ha dignado abordar siquiera.