

# I. - ESPAÑA

## ACCION POPULAR Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS CONTRA LOS ACTOS DE ADMINISTRACION LOCAL

**SUMARIO:** PRELIMINAR.—Sección I: El recurso objetivo jurisdiccional.—Sección II: Reclamaciones y recursos administrativos.—I. Sobre organización: A) Alteración de términos; B) Cambio de capitalidad; C) Entidades locales menores; D) Carta Municipal.—II. Derechos de vecindad.—III. Derechos electorales: A) Electores; B) Elegidos.—IV. Ordenanzas y Reglamentos.—V. Planes y proyectos de obras.—VI Contratación de obras y servicios públicos.—VII. Municipalización y provincialización de servicios.—VIII. Bienes comunales.—IX. Multas.—X. Defensa de los derechos de la Administración local.—XI. Haciendas locales: A) Presupuesto, habilitaciones y suplementos de créditos: I. Presupuestos, habilitaciones y suplementos ordinarios: 1) Presupuesto; 2) Habilitaciones. II. Presupuestos, habilitaciones y suplementos extraordinarios: 1) Presupuestos; 2) Habilitaciones y suplementos. B) Exacciones locales: 1.º Establecimiento y creación de exacciones, aprobación de Ordenanzas y tarifas. 2.º Su efectividad y aplicación: A) Procedimiento ordinario; B) Procedimientos especiales: 1) Contribuciones especiales: A') Por aumentos determinados de valor; B') Por aumentos indeterminados de valor; C') Asociación de contribuyentes. 2) Arbitrios de solares sin edificar. 3) Arbitrios sobre terrenos incultos. 4) Conciertos gremiales. C) Cuentas de Presupuesto y de Administración del Patrimonio.—XIII. Procedimientos previos a los recursos contencioso-administrativos y a las acciones civiles: 1) Recurso de reposición; 2) Reclamaciones previas a las acciones civiles.—XIII. El recurso de agravios en materia de Administración local.

### PRELIMINAR

Estudiaremos el derecho de los vecinos o ciudadanos a reclamar frente a los actos y acuerdos de la Administración local, bien se pueda verificar por vía directa o administrativa, bien mediante el procedimiento contencioso-administrativo (vía jurisdiccional), agotada la vía administrativa, lo cual completa la intervención que los ciudadanos pudieran tener en la Administración local, mediante los derechos de iniciativa, de referéndum o de destitución (1).

Raro es el Tratado de Derecho Administrativo español que no dedique bastante espacio a la defensa de los intereses públicos y de la legislación, en sentido simplemente objetivo y colectivo, promovido o provocado por los particulares, y en torno del recurso objetivo jurisdiccional,

(1) Vid. DANA MONTAÑO, *Los procedimientos de gobierno directo por el pueblo en el Régimen municipal argentino*, Santa Fe, 1938.

y asimismo artículos de Revistas, aunque un trabajo monográfico, fuera del de FERNÁNDEZ DE VELASCO, sobre «la acción popular» en nuestra doctrina de Derecho administrativo, no existe, y mucho menos que estudie el recurso objetivo no solamente ante los Tribunales contencioso-administrativos, sino ante la propia Administración en sus diversos grados, incluso en el municipal, como no sea el propio FERNÁNDEZ DE VELASCO en la aludida monografía (2), aunque no siempre se utiliza la vía jerárquica, como sucede en todo régimen de autonomía administrativa (3), lo que sólo en parte se logra en el Derecho español, pues en otra subsiste descentralización administrativa y bien atenuada, como en materia financiera, que ya linda con la centralización.

Nos proponemos en este artículo presentar la posibilidad que tiene todo ciudadano en España de promover la garantía jurídica de los intereses públicos frente a la Administración local, aunque carezca de un derecho subjetivo reconocido en su favor por disposición general, o acto administrativo cualquiera, por la vía jurisdiccional, previa la administrativa, o solamente por ésta.

#### SECCIÓN I.—Recurso objetivo jurisdiccional de anulación contra los actos de la Administración local.

El recurso por exceso de poder que ha desarrollado el Consejo de Estado francés, podemos de una manera sistemática clasificarlos en recursos contra actos reglados y recursos contra actos discrecionales que han sido impugnados en virtud de un *détournement de pouvoir* (desviación de poder). La declaración que los Tribunales hayan de hacer respecto a los actos anulados en la jurisdicción objetiva, en el recurso por exceso de poder, es de tal naturaleza, que no sólo surte efecto respecto del que promueve el recurso, sino de todos los interesados en la nulidad del mismo. Es una declaración de nulidad *erga omnes*.

(2) Editorial Reus, págs. 87 y ss. En la defensa o garantía de los intereses colectivos no sólo por vía jurisdiccional, sino ante la Administración, divulgando el término acción popular, se han destacado los italianos sobre los franceses. a pesar de que el recurso objetivo tiene su origen en el Consejo de Estado francés. Así, PRESTIDONATI, *L'azioni popolari*, 1904; MANCA, *Sulla natura giuridica dell'azioni popolari*, en «*Studii economico-giuridichi pubblici*», de la Universidad de Cagliari, 1911; BERTOLINI, *Della garanzie della legalità in ordine a la funzioni amministrativa* («*Saggi di Scienza e diritto pubblico*», vol. II); BONAUDI, *La tutela degli interesse collettivi*, 1911.

(3) EINSEMMAN, a la ausencia de intervención superior en una Administración la llama autonomía perfecta, equivalente al *Selbsverwaltung* alemán, y cuando comparte la actividad del órgano de la Administración inferior la del superior, autonomía imperfecta, aunque recoge la doble terminología en Kelsen, de acuerdo con el aludido concepto dual en su equivalencia lingüística germana (*Vollkommene*, centralización, y *Unvollkommene*, descentralización). (EINSEMMAN, *Centralization et decentralization*, 1948, págs. 86-87-135 y 136).

En el recurso por exceso de poder la autoridad de la decisión es absoluta, es decir, se impone no solamente a la Administración, sino a todos, en interés de todos, no solamente en interés del recurrente, como sucede en el recurso de jurisdicción subjetiva. Todo acto administrativo reglado que no esté adecuado a su regulación, y si se quiere, mejor toda infracción de Derecho por el acto administrativo debiera originar el recurso de anulación y no solamente cuando haya una lesión de una ley en sentido formal, sino una infracción de un negocio jurídico-público, de un contrato realizado entre la Administración y los particulares, o una infracción de una sentencia—en la que, por otra parte, debe haber un respeto por la cosa juzgada—, en suma, siempre que haya infracción de derecho administrativo, pues amén del recurso de plena jurisdicción ejercitable, por el que ha sido lesionado en él subjetivamente, debiera admitirse dicho recurso de anulación contra el acto irregular utilizable por otros interesados, sin que por eso pierda su carácter controlador de la legalidad, pues el contrato o la sentencia concreta tiene virtualidad jurídica y su fundamento en un proceso objetivo. Cuando se ponen en juego los medios para restaurar la ley, se dice que se interpone un recurso de legalidad.

En España, con carácter general, se niega la jurisdicción objetiva. En el artículo primero de la Ley de lo Contencioso-administrativo de 22 de junio de 1894, hoy del texto refundido de 8 de febrero de 1952, se estableció como requisito indispensable para el ejercicio del recurso contencioso-administrativo: «Que vulneren un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente en favor del demandante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo.» Tampoco es admisible en el texto refundido (párrafo 1.º, art. 4.º de la Ley de 1894) el recurso de anulación por desviación del poder, y así en el artículo 4.º, párrafo 4.º, se excluyen: «Las cuestiones que por la naturaleza de los actos de los cuales procedan o de la materia sobre que versen se refieran a la potestad discrecional.»

La Constitución española de 1931, en su artículo 101, pretendió establecer el recurso de nulidad por desviación del poder al decir: «La ley establecerá recursos contra la ilegalidad de los actos o disposiciones emanadas de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria, y contra los actos discrecionales de la misma, constitutivos de exceso o desviación de poder.» De hecho ninguna ley estableció estos recursos contra la Administración central, ni en general contra los actos discrecionales, por lo que en realidad nunca tuvo vigencia.

Por otra parte, la Constitución republicana confundió el exceso de poder con la desviación de poder, ya que el recurso francés de exceso de poder es un concepto genérico, en tanto que el recurso por desviación de poder es específico, entrando a formar parte de los recursos de exceso de poder.

Debemos de fijarnos que este recurso por desviación de poder pretende que la jurisdicción ejercite funciones que no le son propias, porque si hemos defendido en otros escritos una separación absoluta de poderes, habremos de propugnar que la jurisdicción no controle los actos discrecionales y no tengan facultades para declarar la nulidad de un acto discrecional de la Administración, pues hacerlo así equivale a entrometerse en la verdadera función objetiva administrativa; en una palabra, administraría, que no es lo mismo que juzgar un acto administrativo, que, aunque no esté reglado o enmarcado por una ley o un reglamento, puede serlo por la costumbre o los principios generales del Derecho, que extingue la discrecionalidad (4).

Se explica que el Consejo de Estado francés haya llegado a donde se propuso, ya que, por estar incorporado a la Administración, nada de particular tenía que se le haya facilitado el controlar los actos discrecionales de la Administración; pero en España el enjuiciamiento de las facultades discrecionales por la jurisdicción, teniendo en cuenta su separación de la Administración, entraña el peligro de que aquélla se entrometa en facultades de la competencia de la Administración, quebrantando el principio de la separación de poderes, siendo posible además una desviación de poder por parte de los Tribunales que luego nadie controlaría.

Por estas razones estimamos justificada la posición del legislador español al no recoger el principio de la Constitución republicana sobre el recurso por desviación de poder, en la Ley de 18 de marzo de 1944 y en el texto refundido de la Ley de 8 de febrero de 1952.

Sin embargo, se admite el recurso contencioso-administrativo de ilegalidad en la Administración local. El artículo 253 del Estatuto municipal admitió ya el recurso «por infracción de disposiciones administrativas con fuerza legal, cuya observancia pide cualquier vecino o Corporación, aunque no haya sido agravada individualmente en sus derechos».

Los actos dimanados de las autoridades municipales que se opusieran a disposiciones de carácter general dimanadas del Poder ejecutivo podrán ser impugnadas también en virtud de lo dispuesto en el apartado b), número 1.º, artículo 223 de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, aclarando lo dispuesto en el artículo 253 del Estatuto municipal, que admitía interposición del recurso por infracción de disposiciones administrativas con fuerza legal (5), según acabamos de exponer. ¿Qué que-

(4) Vid. CLAVERO ARÉVALO, *El recurso contencioso-administrativo y los principios generales del Derecho*. «Bol. del Colegio Nacional de Secretaríos de Administración Local», núm. 95, nov. 1952, 574, 5 y 6, págs. 578 y ss., y *Consecuencias de la concepción del Derecho administrativo como ordenamiento común y normal*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», nov. 1952, págs. 557 y 567. Consúltese, 1941, mi *Manual de Derecho administrativo*, págs. 157-159.

(5) Sobre precedentes del art. 253, véanse proyectos de la Ley de Régimen Local de MAURA, 1903 (base 5.ª) y 1907, a intentos o iniciativa de GOICOECHEA en el año 1913 y GASCÓN Y MARÍN en 1917.

ría dicho precepto decir con fuerza legal? ¿Que emanase del Parlamento o que tuviera la eficacia jurídica de una ley en sentido material? En rigor de expresión, éste tenía que ser el sentido; si no, diría meramente por infracción de leyes y no por infracción de disposiciones administrativas con fuerza legal, y aún podían entenderse aquéllas como leyes materiales.

La cuestión quedó aclarada suficientemente en el texto aludido de la Ley Municipal de 1935. Dicho texto introdujo el recurso de anulación por violación material de disposiciones administrativas, bien sea legal, *reglamentaria* o de prescripción autonómica.

Por prescripción autonómica, sin duda la Ley de 1935 aludía a los propios Reglamentos y Ordenanzas municipales, es decir, votados por la propia Administración municipal (Pleno municipal) en el ejercicio de la potestad reglamentaria (arts. 102, apartado B: 105, núm 7, y capítulo V de la Ley de 31 de octubre de 1935), o por Comisiones locales integradas por los Ayuntamientos y funcionarios municipales, tratándose de reglamentos referentes a éstos (art. 187, párrafo 2.º, de la mencionada ley).

La Ley Municipal de 1935, a imitación francesa, incorporaba otros motivos para impugnar por el recurso de nulidad—o de anulación, como dice—los actos administrativos municipales: a) El vicio de forma, y b) La incompetencia por razón de la materia.

a) Como las formalidades han de ser prescritas en una ley material administrativa (ley propiamente dicha, reglamento o prescripción autonómica), holgaba el mentar el motivo de vicio de forma, pues de no seguir las formalidades requeridas en la disposición administrativa de carácter general, se entendería que habría violación de la misma, caso estudiado ya.

b) La incompetencia habría que alegarla fundada en otra norma de carácter general, si bien ésta pudiera ser de carácter civil, no administrativa; por tanto, también por ilegalidad.

La Ley de Régimen local de 1950, artículo 386, apartado b)—Base 5.ª de la Ley de 17 de julio de 1945—, considera el vicio de forma como una ilegalidad, pues el recurso de anulación se *admite* por incompetencia, vicio de forma o *cualquier otra violación* de leyes o disposiciones administrativas, y no distingue si de carácter general o no, por lo que puede ser, pues, por violación de un *contrato*, siempre que el recurrente tenga un interés directo en el asunto, y puede serlo también por violación de la costumbre administrativa o de un principio general administrativo. No se reduce, como en la Ley Municipal de 1935, a disposición administrativa legal, reglamentaria o de prescripción autonómica, o sea de un reglamento de la Administración municipal (6).

(6) SANTI ROMANO (*Teoria della anulamento nel Diritto amministrativo*, en «*Scritti Minori*», vol. II, 1950, pág. 332) extiende la ilegalidad de los actos administrativos no sólo respecto de las leyes en sentido estricto, sino de los reglamentos, de los estatutos y en general de cualquier norma de Derecho objetivo, cualquiera que sea su

Se aplica también contra los actos o acuerdos provinciales, aunque para mí, contra actos y acuerdos era ya admisible el recurso de anulación en caso de infracción de disposiciones legales, por otorgarse esta facultad a los interesados en el artículo 169 del Estatuto provincial, aun cuando hubieran de pedirlo personas que de algún modo tenían un interés directo, como los solicitantes de oposiciones o concurso de funcionarios o los licitadores en contratos de obras públicas, pese a que el espíritu del legislador o, por lo menos, del autor del Preámbulo era excluir la acción popular, cuando consignaba en éste, al hacer examen comparativo en materia de garantías jurídicas entre el Estatuto provincial y el municipal, que: «Los recursos serán los mismos que se admiten en el Estatuto municipal, salvo el de reposición y los de índole penal, que tratándose

frente. Para ZANOBINI, sin embargo (*Curso de Derecho amm.*, vol. I, 1947, pág. 69), los principios generales del Derecho, pese a lo dispuesto en el artículo 12 del Código civil italiano de 1942, no es fuente de Derecho objetivo, sino simplemente interpretativa y de conocimiento y aclaración.

Se amolía la base de la irregularidad del acto administrativo en la Ley de Régimen local—infracción del Derecho objetivo—, por intervención en el seno de la Ponencia de la Comisión de Gobierno de las Cortes Españolas que votaron la Ley de Bases de 1945. Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, *El proceso administrativo en la L. R. L. española*, «Revista de la Facultad de Derecho de México», núms. 3-4, págs. 280-281.

Este autor (*La justicia administrativa en España*, REV. DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 6, sept. 1945, pág. 168) censura la consagración del recurso objetivo de lesividad (art. 391, L. R. L.), cuando por nosotros es o debe ser admisible contra la Administración central, pues precisamente, utilizando el propio argumento de CLAVERO ARÉVALO (*El recurso contencioso-administrativo de lesividad*, «Rev. de Estudios de Administración Local», núm. 65, sept.oct. 1952, pág. 663), el principio general de Derecho «que donde la Ley no distingue no se debe distinguir», el art. 2.º de la Ley de lo Contencioso-administrativo (Ley de 1894), que introdujo el recurso de lesividad, no aludía para nada al art. 1.º, por lo cual tampoco había que agotar la vía gubernativa. Mas hoy, al incorporar al texto refundido de dicha Ley (art. 2.º) el art. 391 de la Ley de Régimen local, que dice: «Las Autoridades o Corporaciones locales podrán interponer, ante el Tribunal provincial de lo Contencioso, recurso contra sus propias decisiones, previa la correspondiente declaración de lesividad para los intereses económicos de la Corporación local respectiva, siempre que dichas decisiones impliquen, además, vulneración de un derecho administrativo de la referida Corporación o violación de leyes o disposiciones administrativas que motive recurso de anulación», sin cuidarse de hacerlo respecto de las decisiones del Estado, considera a éste de peor condición que a la Administración local; ello obedece a aclarar una cuestión que en la Ley de Régimen local no necesitaba aclaración, y al refundir el texto aludido en la Ley de lo Contencioso se pretendió dar una interpretación restrictiva (*potius dixit quam voluit*), cuando, a mi ver, la interpretación analógica debe ser extensiva (*minus dixit quam voluit*).

El argumento de la competencia que en dicho lugar rearguye CLAVERO—derecho facultad para perseguir, pues, de la Administración—, es renunciable por corresponder a la iniciativa de la Administración. Su no ejercicio no es infracción de un administrativo subjetivo. Otra cosa es la competencia en fines obligatorios. No ejercitarle es infracción de Derecho objetivo, no subjetivo, como la arrogación de atribuciones de un órgano, por pertenecer a otro—verbigracia, la Comisión permanente del Ayuntamiento ejercer las que pertenecen al Pleno municipal—, hay infracción de Derecho subjetivo, sin que se niegue que la atribución sea también un derecho subjetivo.

de Diputaciones son innecesarios por variados motivos no dignos de mención. E idéntica será la tramitación de aquéllos, y especialmente del contencioso, que subsista con la gratuidad y sencillez de que le rodean tanto dicho Estatuto cuanto su Reglamento; la única salvedad es la de la *publicidad de acción, que siendo vital en la esfera municipal, por consideraciones democráticas y para garantía del ciudadano, no lo parece en la esfera provincial, que no se halla en contacto directo ni con todos, ni siquiera con la mayoría de esos mismos ciudadanos.*»

Hoy el recurso objetivo de nulidad es admisible, tanto contra la Administración municipal como contra la provincial (7), ya que el título en que se recoge (el V, «Régimen jurídico»), es común a ambas esferas (8) por figurar en el Libro III con esta rúbrica: «Disposiciones comunes a la organización y a la Administración de Municipios y Provincias».

El recurso de anulación debe provocarse por un número amplio de personas para que adquiriera el verdadero sentido de acción popular; pero no por cualquier clase de personas, porque entonces podrían estar perturbando constantemente la Administración. El Contencioso-administrativo francés, o sea el Consejo de Estado francés, exige para la admisibilidad del recurso que el recurrente tenga interés directo, o reflejo al menos, como el que puede afectar a todo contribuyente del Municipio en el cual el Ayuntamiento acuerde dictar normas para exigir determinado arbitrio, o el de toda persona que acuda a un concurso o a una oposición en la que suele haber intereses particulares al lado de un interés general que se traduce en ese concurso se resuelva con arreglo a la legalidad; claro está que ese interés puede estar reducido a un número determinado de personas.

La nueva Ley (art. 386, ap. b) requiere, para interponer el recurso de anulación, que el recurrente tenga un interés directo en el asunto recurrible, que puede ser económico o moral (9), ya que la ley lo circunscribe el ámbito del interés directo a que sea exclusivamente material (10).

En los acuerdos sobre contribuciones de arbitrios, hay personas directamente interesadas en impugnarlos, que son los propios contribuyentes, o los posibles contribuyentes—tratándose de nuevos tributos—, es

(7) Para los actos administrativos posteriores al 1 de marzo de 1950 (Disposición 1.ª, final, L. R. L.). El texto refundido de la Ley de lo Contencioso (8-II-1952) no recoge la disposición 1.ª transitoria aludida por GONZÁLEZ PÉREZ en su artículo *Normas transitorias sobre el proceso administrativo local*, en «Rev. General de Dcho.», Valencia, junio 1951, núm. 81, pág. 251.

(8) Vid. SIMÓN DE TOBALINA. *Algunos aspectos del novísimo Reglamento de organización, perfeccionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales*, «Bol. del Colegio de Secretarios de Administración Local», sept. 1952, núm. 93, págs. 464-65.

(9) Aunque la Ley no lo dice, se sobrentiende un interés actual, no simplemente potencial. V. DE G. PÉREZ. *El proceso en la Ley de Régimen local española*, 1951, separata de la «Rev. de la Facultad de Dcho. de Méjico», pág. 277.

(10) Vid. *Diritto Ammin.*, II, «La Giustizia amministrativa», 1950, págs. 129-30.

decir, las personas que van a aportar al Municipio una cantidad de dinero en calidad de contribución o de impuesto; y hay otras personas que por el mero hecho de pertenecer a la Corporación o al Municipio, persona jurídica, entidad pública, puede tener también un determinado interés—caso contrario a las otras—, que aumenten los tributos para tener bien dotados los servicios públicos, que sólo pueden reclamar cuando éstos estén mal dotados, o no se implanten si son de carácter obligatorio.

La nueva Ley (Base 57, art. 372 de la articulada) otorga a toda persona natural o jurídica, domiciliada en el término, interesada en el asunto, facultad para dirigir peticiones a las Autoridades o Corporaciones locales en materia de su competencia. A estos efectos, basta un interés indirecto, y la petición la pueden hacer los no emancipados—aunque por sus representantes—y los extranjeros—puesto que unos y otros pueden ser domiciliados—(Base 5.ª, párrafo 4.º); pero no podrán continuar contienda administrativa objetiva mientras carezcan de los requisitos para actuar en juicio—emancipación—y un interés directo.

La Ley Municipal de 1935 (art. 223) ya incluía como parte legítima en el recurso de nulidad a toda persona *individual* o *jurídica* que invocara un interés agraviado. Se restringía, por tanto, el concepto de acción popular que otorgaba el artículo 253, núm. 2, del Estatuto municipal, que atribuía la facultad de interponerlo a todo vecino. Interesado agraviado de un acuerdo municipal, hoy interesado directo, se entenderá un contribuyente, respecto de la implantación de un arbitrio que le afecte (11), no el vecino, como dijimos, puede tener interés contrario (12), aunque puede pedir la anulación de un acto administrativo denegando un servicio obligatorio; el licitador de una subasta que no se le adjudicó, el concursante a una plaza de funcionario que no se le haya atendido. Los tales pudieran no ser agraviados de un derecho administrativo que aún no gozaban; pero sí de un interés directo en que se cumpla estrictamente la ley, cosa que no todos los vecinos pueden tener.

Para interponer el recurso de anulación se requiere presentar previamente el de reposición ante la Autoridad o Corporación local que lo hubiese dictado o acordado en plazo de quince días siguientes a su notificación o publicación, siendo potestativo utilizarlo contra las denegaciones tácitas (13). Si transcurren quince días sin ratificar la resolución, se

(11) Este criterio se mantenía en el artículo 301, en las reclamaciones contra la imposición municipal, en relación con el 302 y 317 del Estatuto Municipal, que se admitía el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal competente contra el acto del Ministerio del ramo, que resuelve en última instancia gubernativa dichas reclamaciones.

(12) Podrá tener interés directo un vecino en oponerse a la implantación de un tributo, si se introduce uno infringiendo la prestación de exacciones siendo de mayor rendimiento el tributo precedente omitido.

(13) Se entenderá denegada toda petición o reclamación, si pasados tres meses desde su entrada en el Registro sin que se notifique o publique su resolución y denun-

entiende desestimado el recurso. El recurso de anulación ante el Tribunal provincial se interpondrá en plazo de un mes a partir del acto resolviendo el recurso de reposición (14) (arts. 377, 386 y 387, Ley R. L.).

Volveremos sobre este último aspecto cuando tratemos de los recursos simplemente administrativos.

## SECCIÓN II.—*Reclamaciones y recursos administrativos contra los actos de la Administración local.*

Administrativamente es más amplia la vía del recurso de los interesados, hasta alcanzar categoría de acción popular, o al menos vecinal, por lo que los particulares ejercen, por decir así, una función pública (15), sin necesidad de proteger un derecho subjetivo, es decir, un interés subjetivo y exclusivo, protegible jurídicamente, hasta un interés económico o moral, como puede ser el del vecino cuya acción beneficie económicamente a otros, en cuyo caso se trata de un concepto extrajurídico (16), y a veces sin invocar una ilegalidad, sino un simple agravio administrativo, de conveniencia u oportunidad, lo que no es admisible en vía jurisdiccional, como el recurso de mérito italiano (17), salvo la excepción del propietario expropiado por lesión de la sexta parte (art. 117 Reglamento de 14 de julio de 1924, en concordancia con el 35 de la Ley general de Expropiación forzosa).

Sistematizaremos esta clase de recurso administrativo en las materias siguientes :

- I. Organización.
- II. Derecho de vecindad.

ciada la mora dentro del año, contado desde su presentación, transcurre otro mes sin resolver (art. 374 Ley de R. L.).

(14) En el caso de que éste no fuese adoptado en el plazo de quince días, el particular podrá interponer el recurso contencioso-administrativo dentro del año siguiente a la fecha en que presentó el recurso de reposición. No obstante, si antes de presentarlo recayera durante este año resolución expresa de la Autoridad local, el plazo para interponer recurso contencioso será el de un mes, a contar desde la notificación oficial (art. 388, núm. 2, L. de R. L.).

(15) SANDULLI, *Manuale di Diritto amministrativo*, 1952, pág. 453.

(16) El interés, aunque no sea exclusivo del actor, reclamando una prestación económica o de un servicio para sí, sino que redunde en beneficio de la comunidad a que pertenece el actor interesado, no se puede hablar de un concepto extrajurídico —como parece atribuir FERNÁNDEZ DE VELASCO, *La acción popular en el Derecho administrativo*, 1920, pág. 26, si el protegido jurídicamente, si a la par que un beneficio público, como ya lo es el velar por la legitimidad del acto administrativo, se tutela un beneficio singular o proporciona una mayor asequibilidad o probabilidad para obtener un beneficio del particular, del actor. (Vid. BONAUDI, *La Tutela degli interesse collettivi*, 1915, pág. 37).

(17) Vid. ALESSI, *Diritto amministrativo*, 1950, pág. 185.

- III. Derecho electoral.
- IV. Ordenanzas y Reglamentos.
- V. Planes y proyectos de obras.
- VI. Contratación de obras y servicios públicos.
- VII. Municipalización y provincialización de servicios.
- VIII. Bienes comunales.
- IX. Multas.
- X. Defensa de los derechos de la Administración local.
- XI. Haciendas locales.
- XII. Procedimiento administrativo previo al ejercicio de acciones contencioso-administrativo.
- XIII. Recurso de agravios en materia de Administración local.

I. ORGANIZACIÓN.—Dividiremos este apartado en otros cuatro : A) Alteración de términos municipales; B) Cambios de capitalidad; C) Entidades locales menores; D) Carta municipal.

A) *Alteración de términos*.—En los casos de fusión de los Municipios o unión forzosa de un Municipio a otro, además del acuerdo de cada Ayuntamiento interesado, adoptado con el *quorum* prevenido en el artículo 303 de la Ley de Régimen local (2/3 del número de hecho, o al menos la mayoría absoluta legal de concejales), el expediente se expondrá al público para recibir reclamaciones de éste—entendemos que será de los vecinos—, que deberán resolverse por la aludida Corporación con el mismo *quorum* del artículo 303 de la Ley (art. 20. núm. 2, L. R. L., y 15, núms. 2 y 3 del Reglamento de Población y demarcación territorial de 17 de mayo de 1952).

También hay intervención o iniciativa vecinal por mayoría para incoar expediente de segregación de parte o partes de un Municipio a fin de agregarlo a otro, o para constituir otro independiente (art. 19, números 1.º y 20, núm. 1.º, del Reglamento aludido).

La vecindad se acreditará en los dos casos—pese a que el Reglamento de Población y demarcación territorial aludía sólo al de segregación de parte de un término municipal para formar Municipios independientes, precepto que sirve para darle interpretación analógica al de segregación de uno a otro Municipio—por certificación del Secretario del Ayuntamiento respectivo, extendida al final de las firmas que suscriben la solicitud, cuyos vecinos podrán ser requeridos a ratificación en las Consistoriales a requerimiento de la Alcaldía, si tuviera duda de la autenticidad de una o varias firmas, salvo que el escrito de petición fuese autorizado por Notario (art. 44, párrafo 1.º, en relación con el 19, I, 1.º, del Reglamento de Población).

En lo que respecta a la determinación de deslinde o líneas fronterizas, caso de no venir las Corporaciones afectadas a un acuerdo, no se

admite acción o recurso alguno vecinal, resolviendo en definitiva el Ministerio de la Gobernación, previo informe del Instituto Geográfico y Catastral y dictamen del Consejo de Estado (art. 32 del Reglamento de Demarcación) (18).

B) *Cambio de capitalidad*.—El acuerdo de cambio de capitalidad de un Municipio por los motivos especificados en el artículo 36 del Reglamento de Población y demarcación territorial, se requerirá con el *quorum* predeterminado en el artículo 303 ya aludido de la Ley, así como para la resolución de las reclamaciones que hagan los particulares o entidades que se creyeren perjudicadas, durante el período de exposición al público no inferior a treinta días.

Es decir, que si dicho *quorum* requiere para cambiar la capitalidad, o sea 2/3 del número de hecho, y como mínimo la mayoría absoluta legal, al menos (art. 303, ap. b), Ley de R. L.), las reclamaciones que se opongan al cambio de capitalidad para rechazarlo se requiere dicho *quorum*, puesto que es el exigido para adoptar el acuerdo sancionador del cambio, aun supuesto que no haya reclamaciones (art. 36, ap. b), del Reglamento de P. y D. T. de E. L.).

C) *Entidades locales menores*.—Cuando se trató en diversas Comisiones, de que formé parte, tanto en el Ministerio como en las Cortes Españolas, pude observar cierta frialdad en punto al reconocimiento de nuevas Entidades locales menores, pese a la necesidad de incorporar como tales pueblos, que sin tener fisonomía y población para erigirse en Municipios, precisaban una cierta vida económicamente autónoma para administrar y regular el aprovechamiento de bienes comunales, o para perseguir fines de índole local.

Se logró que se respetasen en la Base 4.<sup>a</sup> de la Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945 las Entidades locales menores que a la vigencia de la Ley existieren, y a mi propuesta se aceptó que cuando por la supresión de Municipios o alteración de sus términos pasasen a formar parte de otro Municipio, poblados, aldeas, barrios o caseríos, se instituyeren o transformasen en Entidad local.

Mas el Gobierno, al articular la Ley y reglamentarla en torno a la demarcación y organización administrativa territorial, fué más generoso que el legisldor. Así, pues, la Ley articulada, art. 23, concede el derecho de erigirse en Entidad local menor no sólo al Municipio extinguido y a los poblados segregados, sino a los núcleos urbanos de nueva creación (19), es decir, que si por cualquier coyuntura (industrias, ruinas,

(18) Intervendrá en los deslindes cuando afecte a los límites de la Provincia por incorporación de todo o parte de un Municipio a otra Provincia, una representación de la Diputación provincial afectada.

(19) Vid. mi trabajo *La nueva Ley de Régimen local. Innovaciones y aclaraciones a la Ley de Bases*. «Revista de Estudios de la Vida Local», año 10, núm. 57; separata, 1951, págs. 1 y 2.

comunicaciones, estaciones balnearias o estivales, etc.) surgiesen en el Municipio núcleos urbanos aislados, éstos pueden constituirse en Entidad local menor.

Pero, aún más, según el artículo 41 del Reglamento de Población y demarcación territorial, a petición de los cabezas de familia, y por acuerdo del Ayuntamiento o resoluciones del Consejo de Ministros, se autorizarán nuevas Entidades menores, respecto de los caseríos o poblados que, bajo la denominación de Parroquias, Lugares, Aldeas, Anteiglesias, Barrios, Anejos, Pagos y otros semejantes, formen núcleos separados de edificaciones, familias y bienes, con características peculiares dentro de un Municipio, por otras circunstancias, además de los casos predichos: a) Supresión de un Municipio o alteración de términos municipales pasen núcleos de ellos a formar parte de otros Municipios (20) (Base 4.ª aludida); y b) De la formación de núcleos urbanos de nueva creación que se considere necesario dotarlos de Administración propia, cuando las fincas adquiridas por el Instituto de Colonización no reúnan los requisitos exigidos para constituir Municipio, pero que sean asiento permanente de un número de población y siempre que se solicite con arreglo a lo que establece el Reglamento de Población y demarcación territorial.

En el caso de extinción de Municipios (21), como en el de alteración de términos aludida, la constitución de la Entidad debe de ir precedida de petición de la mayoría de los cabezas de familia residentes en el territorio, que haya de servir de base a la Entidad, y ha de ser sometido a confirmación pública, fijando copia del escrito de petición en las puertas de la Casa Consistorial del Juzgado correspondiente—se sobreentiende Municipal, Comarcal o de Paz—y en las Iglesias parroquiales o anejas comprendidas dentro del núcleo que se trate de erigir en Entidad menor (art. 43, núm. 2, y 44, núm. 3).

En los casos de formación a) de núcleos urbanos o b) núcleos rurales por colonización, pueden ser erigidos los nuevos poblados en Entidad local menor por el Gobierno, previa propuesta del Ministerio de la Gobernación, caso a), y del Instituto de Colonización, caso b), e informe del Ministerio de la Gobernación (arts. 7 y 43, núm. 1, del Reglamento de Población aludido).

Si el Gobierno, dado cualquiera de estos dos últimos casos, no toma la iniciativa de constituir Entidad local menor, estimamos que pueden ejercitarla la mayoría de los cabezas de familia, como en general y generalmente se previene en el apartado e) del artículo 42 mentado—confirmatorio del artículo 24, apartado a) de la Ley articulada de Régimen local—, que dice «siempre que se solicite con arreglo a lo que se esta-

(20) Vid. art. 7.º, núm. 4, Reglamento de Población y demarcación territorial de 17 de mayo de 1952.

(21) Vid. art. 45, núm. 4, ap. c), del Reglamento de Población, cit.

blece en el artículo siguiente», y en el siguiente núm. 2 se encuentra la iniciativa vecinal o, mejor diremos, utilizando la terminología legal y reglamentaria, de los «cabezas de familia en el territorio que haya de ser base de la Entidad».

La iniciativa popular, entendida como dejamos transcrito, puede ejercitarse para solicitar la extinción o la modificación del régimen de las Entidades locales menores (art. 27, ap. b), Ley articulada de R. L.).

D) *Carta municipal*.—Siguiendo la trayectoria iniciada en el Estatuto municipal (arts. 142 y siguientes), recordando las singulares organizaciones municipales de la Edad Media, conferida en los Lueros y Cartas-pueblas, en virtud de Carta especial podrá otorgarse a los Municipios, siempre que lo solicite el respectivo Ayuntamiento y previa información pública, un régimen orgánico peculiar para su gobierno y administración, como también un sistema económico adecuado a las necesidades peculiares, mediante acuerdo del Ayuntamiento con el *quorum* de dos tercios del número de hecho de Concejales, o al menos de la mayoría de derecho (arts. 94 y 95, L. R. L., y 102 del Reglamento de Organización de Corporaciones locales).

La información pública, que se abrirá durante treinta días, es tan amplia que, según el artículo 95, núm. 2, de la Ley, comprenderá a los residentes en el término municipal, y como es sabido, según el artículo 42 de la misma, se entienden tales los cabezas de familia (extranjeros, incluso vecinos, españoles mayores de edad o emancipados) y domiciliados (españoles o extranjeros no emancipados).

Reiteramos nuestra opinión de que los menores sólo podrán reclamar o impugnar los acuerdos por medio de sus padres o tutores.

La impugnación deberá hacerse por escrito, individual o colectivamente, y podrá versar, entre otros extremos, sobre las limitaciones establecidas al contenido de las Cartas, imprecisión del proyecto y Memoria, incumplimiento de los requisitos para la adopción del acuerdo o falta de la debida publicidad.

Transcurrido el plazo de información pública, se reunirá el Ayuntamiento en sesión extraordinaria al objeto de resolver sobre las observaciones o impugnaciones formuladas y acordar definitivamente el texto de la Carta municipal, con el *quorum* preceptuado en el artículo 303 de la Ley.

Las observaciones o impugnaciones, así como las resoluciones que respecto de ellas adopte el Ayuntamiento, serán incorporadas al expediente que habrá de elevar el Alcalde al Ministerio de la Gobernación, con informe en el que sucintamente se razonen las que fueren tomadas en consideración y las que hubieren sido desestimadas al redactar el texto definitivo del proyecto.

El Ministerio de la Gobernación formulará su propuesta, previo dictamen del Consejo de Estado, en todo caso, y del Ministerio de Hacienda

cuando se trate de Cartas económicas, y someterá el expediente al Consejo de Ministros para que resuelva.

La aprobación de los proyectos de Cartas especiales que impliquen reproducción de las otorgadas a otros Municipios, corresponderá al Consejo de Ministros, a propuesta del de la Gobernación, sin necesidad de otros informes, y sin más requisitos que los de propuesta corporativa o información pública (arts. 106, 107, 108 y 110 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico).

También se abrirá información cuando se quiera declarar subsistente los antiguos usos, costumbres u Ordenanzas locales o comarcales que consagren modalidades orgánicas típicas. La Carta de la Organización tradicional la otorgará el Ministerio de la Gobernación (arts. 111 y 112 del Reglamento de Organización).

El plazo para la información y quiénes deben acudir a la misma, no se indica expresamente, pero por analogía a la información de las Cartas de organización no típica, será de treinta días y por los residentes del Municipio.

También se expondrá al público por quince días para información a fin de que los residente del término municipal puedan impugnarlo, el anteproyecto de Carta económica especial en Municipios adoptados cuando estime necesario dotar su Hacienda de un régimen económico especial acomodado a sus necesidades. Transcurrido dicho plazo, la Corporación, en sesión extraordinaria, examinará las reclamaciones y protestas formuladas, y acordará en definitiva, por mayoría absoluta, el proyecto de Carta.

El Alcalde remitirá al Gobernador civil el expediente para que, en término de ocho días, lo informe y eleve al Ministerio de la Gobernación, el cual, previo dictamen del de Hacienda, propondrá al Consejo de Ministros la resolución pertinente.

**II. DERECHOS DE VECINDAD.**—La vecindad, que alcanza a todo español mayor de edad o emancipado que reside habitualmente en un término municipal, inscrito con este carácter en el Padrón municipal (artículo 24 Ley Régimen local y 83 del Reglamento de Población y demarcación territorial de Entidades locales) y que lo será forzosamente el que resida más de dos años o sea funcionario en el término, y pudiendo obtener vecindad también el que resida seis meses, es sin duda a quien tiene que referirse el artículo 103 del Reglamento de Población y demarcación territorial de 17 de mayo de 1952, cuando dice que cualquier persona podrá examinar dichos documentos (el Padrón municipal y los apéndices) en la Secretaría del Ayuntamiento o en la dependencia encargada del servicio, durante los días y horas que se señalen, y solicitar información o certificaciones de los datos que le interesen.

Este derecho de examen arrastra consigo el de poder reclamar sobre la inclusión, exclusión o calificación de los habitantes en el Padrón y

sus rectificaciones, y se extiende desde luego a los extranjeros cabeza de familia—puesto que la extranjería no excluye esta condición jurídica-administrativa de cabeza de familia, aunque sí la vecindad—, ya que, según el artículo 89 del Reglamento de Población mencionado, tendrán «en el domicilio en que estén domiciliados los derechos y las obligaciones propias de los vecinos, salvo los de carácter político, sin perjuicio de lo que se establezca en los Tratados internacionales o de lo que, en defecto de éstos, se determine por el Gobierno en régimen de reciprocidad».

Dichas reclamaciones las resolverá el Alcalde en forma circunstanciada para cada interesado (art. 104, núm. 2, Reglamento de Población).

El artículo 106 del Reglamento aludido dice que «todas las personas individuales y colectivas residentes en el término podrán presentar a la Alcaldía, dentro de los tres días siguientes a la notificación de la resolución que aquélla hubiere adoptado, recurso de alzada ante el Gobernador civil», a quien le corresponde resolver, previo informe de la propia Alcaldía y del Delegado Provincial de Estadística.

Como entre los residentes (art. 101, ap. c), se hallan los domiciliados, los menores no emancipados o extranjeros que residan habitualmente en un término municipal (art. 42, ap. c), y 45 de la Ley R. L. y 81, ap. c), y 84 del Reglamento de Población...), parece que pueden interponerse las reclamaciones aludidas, amén de las colectividades erigidas con personalidad jurídica.

Bien; aceptemos el derecho a reclamar a los extranjeros y a las personas jurídicas, pero a los domiciliados menores de edad no emancipados que tengan, según el Código civil, su representación legal a través de los padres—patria potestad (art. 154 del Código civil) o tutores, la custodia (art. 199 del Código civil)—no deben serles reconocido este derecho, sino a sus representantes legales, pues podría reducirse el derecho de reclamar a un juego de niños, de autorizar a aquéllos a demandar no sólo la inclusión o exclusión propia en el Padrón municipal, sino la de tercero, ocasionando a lo mejor molestias inútiles de un grado de responsabilidad que no alcanzaría a sus padres y tutores, si no se permitiese hacerlo a éstos en nombre de los menores, interpretando literalmente el texto reglamentario que glosamos.

III.—DERECHO ELECTORAL.—Veamos el derecho a ser elector y a ser elegido para concejal y diputado provincial, y las reclamaciones que en uno y otro caso son admisibles.

A) *Electores*. — 1.º Para concejales. Los electores para concejales se distribuyen en tres grupos:

a) Para la designación del tercio de representación familiar lo son todos los españoles, varones y mujeres, vecinos del respectivo municipio y mayores de veintiún años, o que, habiendo cumplido los dieciocho,

se hallen legalmente emancipados, inscritos en el Censo electoral de Cabezas de familia.

b) Para designar el tercio de representación sindical, son electores los que a las anteriores condiciones de nacionalidad, vecindad y edad unan las de hallarse afiliados a la Organización sindical mediante adscripción directa a una de sus Entidades radicantes en el término y haber obtenido nombramiento de Compromisarios electorales.

c) Para designar el tercio representativo de Entidades económicas, culturales o profesionales, se requiere ostentar la calidad de Concejales elegidos por los dos tercios anteriores (art. 43 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales).

Para emitir el sufragio respecto de los ediles del grupo primero, los que se crean llamados a figurar en el Censo electoral, contra las omisiones hechas por la Junta municipal del Censo, podrán reclamar a las Juntas provinciales electorales, y en queja a la Junta Central, con arreglo a la Ley Electoral de 7 de agosto de 1908 (art. 15) y demás disposiciones e Instrucciones que se han dictado para su desarrollo y ejecución.

Por lo que respecta al segundo grupo, las reclamaciones de los electores para Compromisarios son de orden interior sindical.

Y por lo que respecta al tercer grupo, hay que determinar las Entidades económicas, culturales y profesionales, de las que se seleccionarán por el Gobernador civil la lista de candidatos a concejales, triple del número de vacantes a cubrir.

Las Entidades aludidas deberán solicitar su inscripción en el Registro abierto en todos los Gobiernos civiles, dentro de los veinte días siguientes al de la publicación del Decreto de convocatoria, y acreditar que cuentan, al menos, un año de existencia legal. Terminado dicho plazo, se publicará en el «Boletín Oficial de la Provincia» la relación de Entidades que hayan solicitado la inclusión, y las que no figuren en aquella podrán justificar, en término de quince días, el derecho a ser incluidas.

Los Gobernadores podrán promover la inscripción de oficio reclamando a las Entidades la documentación que estimen precisa y denegarla a las que no reúnan las condiciones del artículo anterior (art. 78 del Reglamento de O. F. y R. J. de las Corporaciones locales).

No podrán plantearse problemas que impidan a los Concejales ser proclamados electores, so pena de incurrir en delito electoral que así lo impidiere.

2.º Para Diputados provinciales. Los Diputados provinciales son elegidos por los representantes de los Ayuntamientos de la provincia, agrupados por Partidos judiciales; o por los de las Corporaciones culturales, económicas o profesionales que figuren en el Censo establecido al efecto.

Respecto de los primeros, nos remitimos a lo que acabamos de exponer en punto a impedir el ejercicio del derecho electoral.

En cuanto a las Corporaciones y Entidades que proponen candidatos

y que designen Compromisarios electores, su inscripción se hace en la forma prevenida para el Censo de Entidades locales de los Municipios, si bien éste lo será provincial, debiendo de figurar por de pronto las que enuncia el artículo 143 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales.

B) *Elegidos*.—Según el artículo 357 de la Ley de Régimen local, todo español que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos y tenga la cualidad de elector en un Municipio podrá impugnar la validez de la elección y subsiguiente la proclamación de Concejales celebrada en el mismo, cualquiera que sea la representación que aquéllos ostenten, interponiendo al efecto, en término de quince días, contados desde el siguiente en que haya tenido lugar la proclamación del grupo de Concejales a que afecte, y ante la Audiencia provincial respectiva, recurso de nulidad, que habrá de fundarse en vicio grave de procedimiento que pueda alterar el resultado de la elección o en carecer los Concejales proclamados de las condiciones de aptitud y capacidad que esta Ley exige.

Para poder impugnar la validez de la elección y la subsiguiente proclamación de Diputados provinciales, se requerirá ser español en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos y poseer la cualidad de vecino de un Municipio de la respectiva Provincia. El plazo de interposición del recurso será el consignado en el párrafo anterior, con analogía de circunstancias.

Contra los acuerdos que adopte la Corporación local (municipal o provincial) sobre las condiciones legales de los proclamados, renace el recurso también ante la Audiencia provincial en el plazo de cinco días, a partir de la fecha del acuerdo corporativo.

El artículo 382 de la Ley de Régimen local afirma que las cuestiones que se produzcan sobre incapacidades, excusas o incompatibilidades de los miembros de las Corporaciones locales serán resueltas por los Gobernadores civiles, y contra su resolución podrá recurrirse en alzada ante el Ministro de la Gobernación, sin que quepa ulterior recurso.

Como las incapacidades pueden ser resueltas previamente ante la Audiencia provincial, en recurso directo o contra acuerdo municipal, esta intervención gubernativa respecto a las mismas se sobreentenderá respecto de las sobrevenidas, y no de las anteriores al momento de la elección.

Hay una intervención popular para defender la validez de las elecciones, la aptitud o capacidad de los elegidos, sin que el Reglamento en que así se dispone—el de Organización jurisdiccional y régimen jurídico—concrete sólo al elegido el derecho de coadyuvar a la Administración, pues basta ser elector tratándose de concejales o hallarse vecinado en cualquier Municipio de la provincia, tratándose de Diputados provinciales. Así, dice el artículo 349 del Reglamento aludido de Orga-

nización: «Admitido a trámite el recurso, la Audiencia provincial acordará publicar edicto en el «Boletín Oficial de la Provincia» anunciando la interposición y concediendo un plazo de diez días, a fin de que comparezcan para coadyuvar u oponerse al mismo cuantos lo deseen, siempre que reúnan las condiciones exigidas en el artículo 346 (las que hemos ya enunciado), y reclamará del organismo, dependencia, Entidad o persona que los tuviere en su poder, el expediente en que se suponga cometida la infracción de procedimiento, o los antecedentes relativos a las condiciones de aptitud y capacidad de los Concejales o Diputados provinciales electos; documentos que habrán de ser remitidos en el plazo de diez días.

Las resoluciones que dicten las Audiencias provinciales al conocer de los recursos contra la validez de elección no podrán ser objeto de ningún otro ordinario ni extraordinario.

Contra los fallos que las propias Audiencias dictaren acerca de las condiciones legales de los proclamados, cabrá recurso ante la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo. La apelación se interpondrá en término de quince días y habrá de ser resuelta en el de dos meses.»

IV. ORDENANZAS Y REGLAMENTOS.—Los Ayuntamientos pueden aprobar en la esfera de su competencia Ordenanzas y Reglamentos de funcionarios, régimen interior y servicios, debiendo ser expuestos al público durante quince días para que puedan ser objeto de reclamaciones, las cuales serán resueltas por la Corporación. Seguidamente, las Ordenanzas o los Reglamentos dichos serán elevados al Gobernador civil de la provincia.

Los mismos trámites, por tanto los referentes a reclamaciones, se han de observar en las modificaciones de los aludidos Reglamentos y Ordenanzas (art. 113 de la Ley de Régimen local).

Creemos que pueden reclamar los vecinos, y también otros interesados, como propietarios de fincas radicantes en el Concejo, sobre todo contra las Ordenanzas de construcción, puesto que tienen un interés directo en el asunto, y como tales pueden interponer ulteriormente el recurso de anulación contra Ordenanzas y Reglamentos municipales, una vez que tengan carácter ejecutivo (art. 386, núms. 2 y 3, ap. 6, Ley de Régimen local).

Las Ordenanzas de construcción y las especiales de vivienda que formen parte de un plazo general de urbanización—sobreentendiéndose tanto de interior como de ensanche—, se acudirá para fijar los plazos y forma de reclamaciones, y los órganos municipales a resolver, a lo que prevengan las disposiciones vigentes sobre aprobación de tales planes, que será objeto de estudio en el apartado siguiente.

Ahora bien, respecto de las Ordenanzas municipales de policía urbana, es decir, de régimen urbano interior, y de viviendas, que no acompañen a proyectos de urbanización, pues se trata de reglamentar la Po-

licia urbana en el recinto edificado del término municipal, ¿qué reclamaciones se han de admitir? ¿En qué plazo? ¿Y quién las resuelve?

La Ley de 31 de diciembre de 1935 prevenía, tanto para las Ordenanzas de nueva formación como para sus modificaciones, que serían formadas por el Ayuntamiento y expuestas al público para oír reclamaciones por término de un mes: «El Ayuntamiento, decía el artículo 146, resolverá las reclamaciones presentadas y procederá a la aprobación definitiva de las Ordenanzas, para cuyo acuerdo será preciso el voto favorable de la mitad más del número de Concejales en ejercicio.» Para la modificación de las Ordenanzas se observarán los mismos trámites que para su aprobación.

Las Ordenanzas, según dicha ley, regirán desde su aprobación, sin perjuicio de los recursos que contra las mismas se hubiesen interpuesto.

¿Dicha ley tiene vigor como fuente subsidiaria de la Ley de Régimen local? Esta, en su disposición 1.<sup>a</sup> final, declara derogadas todas las disposiciones legales relativas al régimen y administración de Municipios y Provincias, con la única excepción de las que en su texto se declaren vigentes, o de las que, no siendo incompatibles con ella, la complementen. En defecto de Reglamento que prevenga la cuestión, estimamos que el artículo 146 de dicha Ley de 1935 complementa la Ley de Régimen local. No puede quedar un asunto de tanta importancia como unas Ordenanzas municipales, que pueden afectar a la propiedad y libertad de tránsitos urbanos, limitándolas, dejar de ser objeto de reclamación por parte de los vecinos o de los propietarios interesados; y sin perjuicio del recurso jurisdiccional de anulación por los motivos especificados en el artículo 386, núm. 3, ap. b). de la Ley de Régimen local.

V. PLANES Y PROYECTOS DE OBRAS.—Es de aplicación todavía a los planes y proyectos de urbanización, ensanche y extensión de poblaciones, saneamiento interior y demás obras municipales el Reglamento de Obras y servicios municipales de 14 de julio de 1924, puesto que por la disposición 11.<sup>a</sup> de la Ley de Régimen local seguirán provisionalmente en vigor las disposiciones reglamentarias vigentes, al promulgarse dichas leyes, en tanto no se publiquen los Reglamentos para su aplicación.

El artículo 129 de la Ley de Régimen local clasifica las obras municipales en obras de urbanización o municipales ordinarias, y a las primeras las subclasifica en los grupos siguientes: a) De reforma interior de poblaciones; b) De ensanche; c) de extensión; d) De saneamiento.

Se consideran obras de reforma interior las de urbanización en el interior del casco de la población, tanto cuando los proyectos tengan carácter general como cuando sólo afecten a una zona; de ensanche, las que hayan de realizarse conforme a proyectos acogidos a la Ley de 26 de julio de 1892 o sus complementarias; de extensión, las que tengan como finalidad urbanizar zonas situadas entre los límites del casco de población, o en su caso, del ensanche ya aprobado y los del término municipi-

pal; y de saneamiento, las que se realicen para mejorar las condiciones higiénicas de la población o de sector importante de ella, ya se efectúen en el suelo, ya en el subsuelo (art. 130).

El Reglamento que en su día se dicte seguramente prescribirá una tramitación distinta y adecuada a cada uno de los referidos grupos.

Hoy, según el Reglamento citado de Obras y servicios municipales, la tramitación, a efectos de reclamaciones de vecinos o interesados, delinea la tramitación para dos grupos: a) Reforma interior de población, y b) Extensión y ensanche de las poblaciones. La aprobación, en todo caso, por el Ayuntamiento en Pleno, mediante voto favorable de dos terceras partes del número de hecho, y en todo caso la mayoría legal de miembros de la Corporación (arts. 132 y 303, ap. f), g), de la Ley de R. L.), y sin perjuicio de la aprobación de la Comisión provincial de Servicios Técnicos, o de la Central de Urbanismo, según se trate, respectivamente, de población igual o inferior a 50.000 habitantes, capital de provincia o población de más de 50.000 habitantes.

Examinemos la tramitación para oír reclamaciones de los proyectos agrupados según el Reglamento de Obras y servicios municipales:

a) A tenor de lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento referido, los proyectos de reforma interior de poblaciones, cuando sean redactados por empresas o particulares, se presentarán en la Secretaría del Ayuntamiento correspondiente, y una vez informados por los técnicos municipales, se exhibirán al público por espacio de un mes, durante el cual se admitirán cuantas reclamaciones escritas o documentos justificativos de las mismas se presenten sobre cualquiera de sus extremos. Si el proyecto hubiese sido redactado por el personal del Municipio, se expoudrá igualmente al público durante el plazo y con el fin indicado.

Terminada la aludida información pública, pasará el proyecto, en uno y otro caso, a examen del Ayuntamiento pleno.

b) Los proyectos de extensión y ensanche de las ciudades, así como los anteproyectos de urbanización de las zonas de contacto, se expoudrán al público durante el plazo de treinta días, durante los cuales se admitirán cuantas reclamaciones escritas y documentos que las justifiquen se presenten sobre cualquiera de los extremos abarcados por aquéllos.

Estas reclamaciones serán resueltas por el Ayuntamiento pleno.

Los proyectos de modificación por parte del Ayuntamiento, previa propuesta de la Comisión especial de Ensanche, si existiere (art. 11 del Reglamento citado).

Los acuerdos municipales aprobatorios de planes generales o parciales de ensanche, de reforma interior, de extensión o de saneamiento, serán recurribles por defecto de procedimiento cuando hayan causado estado, ante los Tribunales contencioso-administrativos (art. 14 del Reglamento citado).

Todo vecino—amén de propietario interesado—puede reclamar ante

la Corporación contra la aprobación de los aludidos proyectos, bastando que acredite esa condición de vecino, aun siendo interesado directo, verbigracia, un propietario afectado por las obras; empero, se requerirá esta condición de interesado directo para que se pueda interponer el recurso de anulación por infracción del procedimiento administrativo legal o reglamentario, una vez causado estado, es decir, una vez resuelto o denegado por el silencio el recurso previo de reposición (art. 377, Ley de R. L.), si se interpone contra la aprobación o confirmación del acuerdo por la Comisión de Servicios técnicos. Si es contra la Comisión Central de Urbanismo, considerada como Autoridad o Corporación local, no será requisito indispensable el previo de reposición y el plazo para interponerlo será el de tres meses a partir de la publicación del acto aprobatorio del proyecto.

VI. CONTRATACIÓN DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS.—Amén del recurso de plena jurisdicción contencioso-administrativo que se puede interponer en materia de contratación contra la Administración local, por lesión de un derecho subjetivo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 386, núm. 3, ap. a), de la Ley de Régimen local, y en general en las cuestiones referentes al cumplimiento, inteligencia, servicios y efectos de los contratos de obras y servicios públicos, entre dicha Administración y los particulares (art. 5.º de la Ley de lo Contencioso-administrativo), y del objetivo de anulación prevenido en el aludido artículo 386, núm. 3, apartado b), por incompetencia, vicio de forma o cualquiera otra violación de ley o disposiciones administrativas, se deberá abrir, antes de anunciar una subasta o concurso para cualquier obra o servicio, un período de reclamaciones, previo anuncio en el «Boletín Oficial de la Provincia» y por medio de edictos fijados en los sitios que ordinariamente estén designados al objeto, expresando que durante el plazo de ocho días podrán presentarse aquellas que se quisieren y advirtiendo que no serán atendidas las que se presenten pasado dicho plazo, fundadas en infracciones determinantes de anulabilidad de los Pliegos o de algunas de sus cláusulas, pero quedarán a salvo las impugnaciones basadas en vicios de nulidad. Así, dice el artículo 24 del Reglamento de Contratación de Administración local de 9 de enero de 1953.

Las reclamaciones se resolverán por las respectivas Entidades municipales interesadas, y una vez resueltas, salvo el caso a continuación expresado, se anunciarán desde luego a subasta o concurso (22).

Estas reclamaciones podrán presentarlas los vecinos; ahora, si se trata de algún interesado directo, verbigracia, un industrial contratista de obras—aun no siendo avecindado—que reclame porque se pretende anunciar

(22) El art. 26 del Reglamento de Contratación municipal de 10 de julio de 1924 decía que se anunciarán a subasta o concurso, una vez que con arreglo a las leyes fuesen firmes las resoluciones, con lo cual no se requería la aclaración que estimamos indispensable hacer en el texto a continuación.

una obra a concurso debiendo de serlo por subasta, puesto que quedan a salvo las impugnaciones basadas en vicios de nulidad, previo el de reposición contra el acto administrativo resolviendo la reclamación o en virtud del silencio administrativo (23), y hasta la resolución del pleito, no podrá enunciarse el concurso, a menos que se rectifique el acuerdo para formular el contrato mediante subasta.

La presentación por parte del Ayuntamiento de proyectos de abastecimientos de aguas de poblaciones, acompañado de la petición de la correspondiente concesión, que con arreglo al artículo 160 de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 tiene preferencia sobre otra orden de concesiones, debe ser objeto de información pública, para oír reclamaciones, en un período de tres meses (art. 40, Reglamento de Obras y servicios municipales), lo que se practicará, así como la confrontación del proyecto por la pertinente Delegación de Servicios hidráulicos, reclamaciones que podrán presentar cuantas tengan mejor derecho en el aprovechamiento de las aguas por haber hecho peticiones para el mismo fin con anterioridad, o perjudique derechos adquiridos por prescripción o por concesión administrativa, rigiendo para la tramitación del expediente la Instrucción de 8 de junio de 1888 y el R. D. de 5 de septiembre de 1918.

VII. MUNICIPALIZACIÓN Y PROVINCIALIZACIÓN DE SERVICIOS.—Cuando de una manera definitiva se adopta en el Derecho español la municipalización de servicios públicos remuneratorios, explotados en forma industrial o mercantil, es en el Estatuto Municipal, aunque precedentes se cuentan desde 1904 (24).

Según el Estatuto Municipal (art. 171, núm. 1), y más tarde en la Ley municipal de 31 de octubre de 1935 (art. 134, núm. b), se podría adoptar la municipalización no sólo por acuerdo de las Corporaciones municipales, sino por la iniciativa popular (20 por 100 de electores), y desde luego figuraba un precepto abriendo un período de información al público (art. 171, núm. 3.º, y 40, Estatuto municipal, y 134, ap. c), L. M. de 1935), para oír, por tanto, reclamaciones.

El primero de estos cuerpos de leyes materiales admitía la sumisión del proyecto al voto de los electores del término municipal, cuando la municipalización hubiese de implicar monopolio, en servicios no obligatorios, o el acuerdo del Ayuntamiento fuere contrario a la petición de aquéllos, o se considere que el servicio municipalizado (sic) (25) que no fuere obligatorio, sólo podría subsistir a base de un aumento de carga

(23) El plazo de presentación en éste es el de un año, a partir de la fecha de presentación del recurso de reposición (art. 387, núm. 2, Ley de R. L.).

(24) Véase nuestro *Manual de Derecho administrativo español*, cap.

(25) Querrá decir «municipalizado».

para el presupuesto municipal, que no excediere del 2 por 100 del total de gastos ordinarios anuales en el ejercicio corriente (26).

Con arreglo a la Ley de Régimen local, para municipalizar un servicio es necesario :

a) Acuerdo inicial del Ayuntamiento, previa designación de una Comisión de estudio compuesta por Concejales y por personal técnico;

b) Redacción por dicha Comisión de una Memoria relativa a los aspectos social, jurídico y financiero del servicio que se pretende municipalizar, en la que deberá determinarse el sistema de municipalización del servicio, entre los previstos por esta Ley, y los casos en que debe cesar la municipalización, y acompañarse el proyecto de tarifas del servicio, las cuales se fijarán teniendo en cuenta que, sin perjuicio de la constitución de fondos de reserva y amortizaciones, será lícita la obtención de beneficios para aplicarlos a las necesidades generales del Municipio como ingreso de su Presupuesto ordinario;

c) Exposición pública de la Memoria después de ser tomada en consideración por el Ayuntamiento, y por plazo no inferior a treinta días naturales, durante los cuales particulares y Entidades podrán formular observaciones;

d) Aprobación del proyecto por el Ayuntamiento con el *quorum* extraordinario de dos tercios del número de hecho o, al menos, mayoría legal de sus miembros.

Recaído acuerdo de la Corporación sobre municipalización de un servicio, se elevará el expediente completo al Ministerio de la Gobernación, que resolverá en plazo de tres meses. Si debiere intervenir el Consejo de Ministros, el plazo para resolver será de seis meses.

Si se solicitase dictamen del Consejo de Estado, no se computará el tiempo invertido en evacuar la consulta (arts. 168 y 169 de la L. R. L.).

Las observaciones que hagan los particulares deben de elevarse a la Superioridad, no obstante su desestimación, puesto que se dice en el texto de la Ley que se elevará el «expediente completo».

No se exige la condición de residente para formular observaciones. Las pueden hacer los interesados en que no se municipalice el servicio. Lo que sí es evidente es el que se exija la mayoría de edad o la emancipación en el observante, a no ser su representante legal, por las razones que ya hemos expuesto.

Los mismos trámites e idéntico criterio se ha de seguir para la provincialización de transportes, suministro de energía eléctrica y cualquier

---

(26) Sin embargo, cuando se tratase de municipalización con monopolio, acordada por el voto favorable de cuatro quintos de los Concejales, y cuyo gasto anual no hubiera de exceder de una cifra igual al 3 por 100 del presupuesto municipal de gastos del ejercicio corriente, ni exigiere capital de primer establecimiento superior al 15 por 100 de la propia cifra, bastaría el acuerdo del Ayuntamiento para su efectividad.

otros que autorice el Gobierno con audiencia del Consejo de Estado (artículo 286, L. R. L.).

**VIII. BIENES COMUNALES.**—Sin perjuicio de los recursos que en el ejercicio de las facultades otorgadas en el artículo 386 de la Ley de Régimen local tengan los lesionados en el derecho subjetivo administrativo, o los interesados directos por la infracción de disposiciones administrativas contra los acuerdos del Pleno municipal, cuando acuerde los planes generales para la distribución y aprovechamiento de los bienes comunales (arts. 121, ap. e), L. R. L., y 253, núm. 6, del Reglamento de O. F. y R. J. de las C. L.) o contra los de la Comisión permanente o los Decretos del Alcalde en las poblaciones de menos de 2.000 habitantes, respecto a la aplicación de los planes u ordenanzas reguladoras del aprovechamiento de los bienes aprobados por el Ayuntamiento, y la resolución de incidencias que con motivo del disfrute se produjeron (art. 122, ap. h), y 116, ap. i), de la Ley de R. L., y 124, núms. 10 y 12, núm. 19, Reglamento de O. F. y R. J. de las C. L.), cuando se trate de acordar el desproveer del carácter de comunales a los bienes municipales que por su naturaleza u otras causas no han sido objeto de disfrute comunal durante más de diez años, aunque en algunos de ellos se haya producido acto aislado de aprovechamiento, se abrirá información pública, sin duda para oír reclamaciones.

La desafectación del carácter de bienes comunales, para convertirlos en propios, requiere luego previo dictamen del Instituto Nacional de Colonización, el voto favorable de las dos terceras partes del número legal de miembros de la Corporación y aprobación del Ministro de la Gobernación (art. 194 de la L. R.).

Como se observará, se exigen especiales garantías para la desafectación de dichos bienes, que hace cambiar su naturaleza jurídica, de bienes comunales en bienes propios, enajenables.

**IX. MULTAS.**—Contra la imposición de multas decretadas por las Autoridades locales, los interesados—y, naturalmente, sus representantes legales, si se imponen a menores o tutelados que no tengan señalado recurso especial—, cabrá el recurso de alzada, en única instancia, ante el Gobernador civil, en el término de diez días siguientes a la notificación del acuerdo o de la resolución expresa o tácita del recurso de reposición, si fuese utilizado.

El mismo recurso de alzada al Gobernador procederá contra las multas que impongan los Alcaldes a los Concejales por falta de asistencia a las sesiones de la Corporación no debidamente excusadas (art. 197, Reglamento de O. F. y R. J. de las C. L.).

Silencia el artículo 245 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, que se refiere a las multas que el Presidente puede imponer a los Diputados provinciales por faltas inexcusables de asistencia a las sesiones de la Diputación, el

procedimiento de impugnación; pero se estimará aplicable el anterior artículo 197, no sólo por analogía, cuanto que figura en el capítulo anterior al en que se incluye el 245 reenviando a las normas de tal capítulo el artículo 247 del Reglamento aludido para todo lo que afecta a sesiones ordinarias y extraordinarias, adopción de acuerdos y redacción de actas.

Estimo que estos recursos de multas por inasistencia a sesiones, resueltas por los Gobernadores, pueden ser recurridas, al no declararlas impuestas en única instancia los referidos preceptos, al Ministro de la Gobernación, por analogía con lo prescrito en el artículo 354 del Reglamento de O. F. y R. J. de las C. L., que afirma que contra las multas impuestas por los Gobernadores civiles—en este caso, contra la confirmación—, cuando aquéllas no tengan señalado recurso especial, cabrá el de alzada, en única instancia, ante el Ministro de la Gobernación, en el término de diez días siguientes al de su notificación (27).

**X. DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**—La defensa de los derechos de la Administración local por medio de acción popular, mejor diremos vecinal, se halla planteada, por lo menos expresamente, por primera vez en la Ley de Régimen local.

Anterior a su vigencia podía pedirse la nulidad de algún acuerdo ilegal que perjudicase a la Administración, reconociendo derechos indebidos a terceras personas, y de una manera indirecta defender los derechos de la Administración local, al menos en lo municipal (arts. 253, núm. 2, Estatuto municipal; 223, ap. b), de la Ley de 31 de octubre de 1935), mas hoy la acción no se reduce a pedir la nulidad de un acuerdo, sino a reclamar derechos de la Administración, lo mismo civiles o administrativos, incluso el resarcimiento de daños y perjuicios derivados del no ejercicio de los derechos civiles o administrativos.

El ejercicio de tal acción vecinal está previsto en el artículo 371 de la nueva Ley, que dice: «Si las Corporaciones locales no ejercitasen las acciones procedentes, cualquier vecino que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles y políticos podrá requerir su ejercicio a la Corporación interesada. Si ésta no lo acordare en el plazo de dos meses, el vecino podrá ejercitar la acción en nombre y en interés de la Entidad local, siempre que lo autorice el Gobernador civil, oído el Abogado del Estado.

Si prosperase la acción ejercitada, el actor tendrá derecho a ser reembolsado de las costas procesales.»

**XI. HACIENDAS LOCALES.**—En materia de Hacienda local (provincial o municipal), se ofrece amplio margen a las reclamaciones vecinales y de los interesados, contribuyentes o no, tanto por lo que respecta a la con-

(27) Respecto de las multas impuestas por contrabando o infracción de exacciones municipales, serán objeto de recurso ante el Tribunal provincial económico-administrativo, incluso por prestaciones personales (art. 126 del Reglamento de Haciendas locales).

signación de gastos e ingresos en los presupuestos ordinarios y extraordinarios, cuanto a las exacciones locales; su establecimiento, ordenanzas y tarifa, efectividad y aplicación, matrículas de contribuyentes, riqueza y bases de tributación y cuantía de los tributos, etc.

Dividiremos esta materia de Haciendas locales en tres apartados: A) Presupuestos, habilitaciones y suplementos de créditos; B) Exacciones, y C) Cuentas de Presupuestos y Administración del patrimonio municipal.

A) *Presupuestos, habilitaciones y suplementos de crédito.*—Examinemos estas actividades administrativas en: I) Presupuestos ordinarios, y II) Presupuestos extraordinarios.

I) 1. Una vez aprobado el Presupuesto de una Administración local por su Corporación en pleno y voto favorable de la mayoría absoluta legal de sus miembros, se expondrá al público por quince días hábiles, durante los cuales se admitirán las reclamaciones que se presenten.

El anuncio de exposición deberá insertarse en el «Boletín Oficial de la Provincia».

Las reclamaciones se presentarán al Delegado de Hacienda, por conducto de la Corporación respectiva, teniendo personalidad para interponerlas:

a) Los habitantes del territorio municipal o provincial, según se trate de Presupuestos municipales o provinciales;

b) Las personas interesadas directamente, aunque no habiten en el territorio de la Entidad local;

c) Las Corporaciones, Asociaciones y personas jurídicas en general, radiquen o no en el territorio de la Entidad, cuando el Presupuesto afecte a sus intereses sociales o a los individuales de algunos de sus asociados, siempre que, en este último caso, tuvieren la facultad de gestionarlos o defenderlos con arreglo a las normas legales o a las disposiciones de sus Estatutos.

Los no residentes podrán presentar sus reclamaciones en la Delegación de Hacienda, de donde se remitirán a la Corporación interesada.

Así se expresó el artículo 656 de la Ley de Régimen local, lo cual quiere decir que los habitantes del territorio a que afecte el Presupuesto aludidos en el apartado a) anterior tienen que ser al menos domiciliados—debidamente representados los menores—, pero no los transeúntes no interesados.

Únicamente podrán establecerse reclamaciones contra los Presupuestos:

a) Por no haber ajustado su elaboración y aprobación a los trámites establecidos en esta Ley;

b) Por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la Entidad local, a virtud de precepto legal o de cual-

quier otro título legítimo, o consignarse para el de atenciones que no sean de la competencia municipal o provincial, ni preceptivas;

c) Por ser de manifiesta insuficiencia los ingresos con relación a los gastos presupuestos.

Las reclamaciones presentadas en las Corporaciones se remitirán al Delegado de Hacienda, debidamente informadas, en unión del Presupuesto, para que, dentro del plazo arriba señalado, dicte resolución.

El plazo se entenderá ampliado en tantos días cuantos emplee la Corporación en enviar los informes, datos y documentos, si el Delegado los solicitara con requisito previo a su decisión.

Contra las resoluciones del Delegado en materia de Presupuestos ordinarios cabrá recurso ante el Tribunal económico-administrativo provincial, cuyo fallo será inapelable (arts. 655, 656, 657, 659, 660 de la Ley de R. L., 189, 180, 192 y 238, ap. b), Reglamento de H. L.).

Los Presupuestos ordinarios de las Corporaciones locales, prorrogados por un año, como máximo, son inmediatamente ejecutivos, pero el acuerdo de prórroga debe anunciarse en el «Boletín Oficial de la Provincia» para oír reclamaciones del público interesado—el mismo que para nuevos Presupuestos—en plazo de ocho días.

De no formularse reclamaciones, se entenderá definitivamente aprobada la prórroga y se remitirá al Delegado copia certificada del expediente, para su conocimiento.

Las reclamaciones se podrán interponer únicamente cuando obedezcan a situaciones creadas con posterioridad a la aprobación del primitivo Presupuesto, y se tramitarán y se resolverán en la misma forma que se establece para los Presupuestos originarios (art. 194, Reglamento de Haciendas locales); por lo tanto, hay que estimar que los reclamantes pueden acudir en el de alzada al Tribunal económico-administrativo provincial.

2. Cuando deba hacerse algún gasto para el cual no exista crédito o sea insuficiente el fijado en el Presupuesto ordinario, la Corporación podrá acordar, en el primer caso, una habilitación de crédito, y en el segundo, un suplemento, debiendo acreditarse en el expediente la necesidad y la urgencia de la concesión.

Esta habilitación y suplemento se nutrirán con el sobrante de liquidaciones del último ejercicio, y en su defecto, transfiriendo el crédito necesario de otras partidas del Presupuesto cuyas dotaciones se estimen reducibles, sin perturbación del respectivo servicio ni de los intereses generales del Municipio.

Los expedientes de modificaciones de créditos se expondrán al público y serán reclamables en iguales plazos y formas que los Presupuestos ordinarios.

El acuerdo aprobatorio corresponde a la Corporación, requiriéndose el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros.

Sólo en el caso de presentarse reclamaciones corresponde al Delegado de Hacienda la resolución de los expedientes de modificación de créditos, para lo cual se les enviarán éstos con las reclamaciones informadas, entendiéndose otorgada la aprobación, y desestimadas las reclamaciones, si transcurridos quince días desde la entrada del expediente en el Registro de la Delegación no se hubiese notificado a la Corporación decisión alguna.

Contra las resoluciones del Delegado de Hacienda cabrá recurso ante el Tribunal económico-administrativo provincial, cuyo fallo será inapelable.

Los acuerdos municipales o provinciales que tengan por objeto exclusivo la habilitación o suplemento de créditos en casos de calamidades públicas o de naturaleza análoga de excepcional interés general, serán inmediatamente ejecutivos, sin perjuicio de las reclamaciones que contra los mismos se promovieran, las cuales deberán sustanciarse dentro de los ocho días siguientes a la entrada de las mismas en el Registro de la Delegación, entendiéndose desestimadas de no notificarse dentro de dicho plazo resolución alguna a la Corporación interesada (arts. 664 y 665 de R. L.). Como el acuerdo recaído en el expediente es inmediatamente ejecutivo, el plazo de resolución otorgado a la Delegación de Hacienda debe ser sí de ocho días, pero no simultáneamente al en que se pueda presentar, pues no habría tiempo material para resolverlas.

II) Presupuestos, habilitaciones y suplementos extraordinarios.—  
1. Por lo que respecta a los Presupuestos extraordinarios de las Corporaciones locales, una vez aprobado cualquiera de ellos por la respectiva Corporación, se expondrá al público con sus anexos durante quince días, mediante anuncio en el «Boletín Oficial de la Provincia», admitiéndose las reclamaciones y observaciones que se presenten por las personas que pueden hacerlo contra los Presupuestos ordinarios ya aludidos.

Únicamente se podrá entablar reclamaciones contra los Presupuestos extraordinarios:

a) Por no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites establecidos en esta Ley;

b) Por la inclusión de dotaciones cuya finalidad infrinja el artículo 667 de la Ley; es decir, que no sean para gastos de primer establecimiento, salvo el caso de calamidades públicas, o que se pretenda enjugar el déficit del Presupuesto ordinario;

c) Por ser de manifiesta insuficiencia los ingresos con relación a los gastos o haberse omitido la inclusión de algún ingreso que fuera procedente antes de acudir a la operación de crédito.

La Corporación, en sesión extraordinaria, estudiará y resolverá las observaciones y reclamaciones presentadas y aprobará o no el Presupuesto, requiriéndose para aprobarlo el voto favorable de los dos tercios del

número de sus miembros de hecho, y en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal.

La Corporación remitirá al Delegado de Hacienda copias autorizadas del expediente tramitado, del Presupuesto y sus anexos, de las reclamaciones informadas, si se hubieran presentado, y de los documentos pertinentes relacionados con la operación de crédito si se proyectase hacer uso de esta clase de ingresos.

Cuando se trata de Presupuestos extraordinarios que no requieran operación de crédito, haya o no reclamaciones, la resolución de éstas y la aprobación o desaprobación de aquéllos corresponde al Delegado de Hacienda.

Contra sus decisiones sólo se admitirá el recurso de alzada ante el Ministro de Hacienda.

Cuando se trate de Presupuesto extraordinario que requiera operación de crédito, el Delegado enviará toda la documentación recibida, con su informe, en el plazo de quince días, al Ministro de Hacienda, que resolverá dentro de los noventa días siguientes a la recepción de los documentos.

Contra la resolución del Ministro no se dará recurso alguno (artículos 664, 674, L. R. L.).

Ante el silencio hay que sobreentender que las reclamaciones pueden presentarlas las personas naturales y jurídicas que pudieran hacerlo contra los Presupuestos ordinarios, pues si autoriza a hacerlo, como veremos, contra las habilitaciones y suplementos extraordinarios, cuánto más han de estar facultadas a presentarlas contra los Presupuestos de este jaez.

2. Aprobado y vigente un Presupuesto extraordinario, solamente podrán acordarse habilitaciones de nuevos créditos y créditos suplementarios cuando concurren alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que se obtenga un ingreso no previsto que incremente realmente las cantidades del Presupuesto;
- b) Que resulten sobrantes efectivos en el estado de gastos por haberse liquidado definitivamente con economía las respectivas obras, instalaciones o servicios, siempre que los ingresos respondan a las previsiones del Presupuesto.

Una vez aprobado el expediente, se expondrá al público mediante anuncio en el tablero de edictos y en el «Boletín Oficial de la Provincia» por plazo de quince días, durante los cuales podrán presentar reclamaciones ante la Corporación las personas naturales y jurídicas enunciadas en el artículo 656 de la Ley que lo pueden hacer contra los presupuestos ordinarios por los motivos señalados en el párrafo 1.º del artículo 657. arriba aludidos, referente a estos Presupuestos.

Si la habilitación o suplemento correspondiere a un Presupuesto extraordinario dotado con operación de crédito o dotación de otros nuevos, la Corporación remitirá el expediente completo, con sus anexos y las re-

clamaciones informadas por el Presidente, previo dictamen del Interventor, al Ministro de Hacienda por medio del Delegado.

No será ejecutivo el acuerdo de la Corporación hasta que recaiga la sanción ministerial.

Corresponderá también al Ministro de Hacienda autorizar las habilitaciones y suplementos por medio de transferencias, cuando el Presupuesto extraordinario estuviere dotado con operación de crédito.

Contra los acuerdos adoptados por el Ministro no se dará recurso alguno.

No será necesaria la aprobación por el Delegado de Hacienda de los expedientes de habilitación de nuevos créditos y de créditos suplementarios en los Presupuestos extraordinarios que no requieran operación de crédito, salvo que se hayan presentado reclamaciones, debiendo entonces serle remitida con aquéllas, debidamente informadas por el Presidente de la Corporación, previo dictamen del Interventor, con el respectivo expediente, como dispone el párrafo 2.º del artículo 657, en relación con el párrafo 5.º del artículo 664 de la Ley (arts. 665 de la L. R. L. y 211 del Reglamento de Haciendas locales).

B) *Exacciones locales*.—Distinguimos: 1.º El establecimiento y creación de exacciones locales y aprobación de Ordenanzas y tarifas, y 2.º Su efectividad y aplicación.

1.º Las Corporaciones locales en Pleno acordarán la imposición de exacciones y aprobarán simultáneamente las correspondientes Ordenanzas para su aplicación, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros.

Los acuerdos de imposición de exacciones, juntamente con las tarifas y Ordenanzas aprobadas, se expondrán al público por quince días, durante los cuales se admitirán las reclamaciones de los interesados legítimos.

Las Corporaciones publicarán los anuncios de exposición en el «Boletín Oficial de la Provincia» y en el tablón de anuncios.

Terminado el plazo de exposición, las Corporaciones locales remitirán a la Delegación de Hacienda las Ordenanzas de exacciones, acompañando, en su caso, las reclamaciones que contra ellas o contra los acuerdos de imposición se hubieren presentado.

El Delegado de Hacienda resolverá sobre la imposición, Ordenanzas y sus reclamaciones, dentro del plazo de treinta días, a contar desde la fecha en que hubiesen tenido entrada unas y otras en la Delegación, y señalará los particulares de las Ordenanzas que deban modificarse y las razones concretas en que se funda.

Será motivo legal para denegar la imposición de nuevas exacciones y la modificación o aprobación de una Ordenanza:

a) La incompetencia de la Corporación o cualquier otra infracción legal o reglamentaria;

b) La existencia de defectos de forma que hagan imprecisa la determinación de la base o de la obligación de contribuir.

Las Ordenanzas fiscales, una vez aprobadas, seguirán en vigor hasta que se acuerde su derogación o modificación.

Pero en los ejercicios sucesivos, las reclamaciones contra imposición y ordenación de exacciones podrán deducirse durante el plazo que en cada uno de ellos esté expuesto al público el Presupuesto en que figuren incluídas.

Esta norma, que no figuraba en el Estatuto municipal, en cuyo artículo 325 sólo admitía reclamaciones sobre modificaciones sobrevenidas, corrige la sinrazón de admitir perdurablemente las injusticias o infracciones legales no reclamadas a tiempo el primer año, lo cual sólo prevalecerá ahora durante el ejercicio económico en que se han reclamado en tiempo y forma.

Si se hubiere reclamado ante la Delegación de Hacienda, se remitirá el escrito a informe de la Presidencia de la Corporación, que lo emitirá previo dictamen del Interventor, y si la reclamación se hubiere presentado ante ésta, deberá ser informada y remitida a la Delegación en el término de los quince días siguientes.

El plazo en que deberá resolver el Delegado de Hacienda quedará interrumpido si esta Autoridad reclamare antecedentes, y volverán a computarse de nuevo a partir de la fecha en que hubieren entrado en la Delegación (arts. 694-696, Ley Régimen local, y 219-220, Reglamento de Haciendas locales).

Nada dice la Ley sobre quiénes pueden ser reclamantes, pero como, tanto en las reclamaciones que se promuevan contra la imposición de nuevas exacciones como contra las Ordenanzas y tarifas, se admite el recurso contencioso-administrativo (28), estimamos que sólo pueden ser reclamantes los vecinos y los interesados directos, por sí o por medio de las Corporaciones oficiales que les representen. Interesados directos que han de ser aquellos sobre cuyas haciendas o patrimonios privados recaiga la imposición.

El orden jerárquico jurisdiccional es el siguiente :

Contra el acuerdo del Delegado en materia de imposición de nuevas exacciones se podrá recurrir, en el plazo de quince días, ante el Ministerio de Hacienda, contra cuya resolución, que deberá recaer en el plazo de sesenta días, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo.

Contra el acuerdo de la Delegación de Hacienda sobre modificación o aprobación de las Ordenanzas de exacciones sólo se dará recurso contencioso-administrativo, en única instancia, ante el Tribunal provincial (artículos 697 y 698 de la Ley de Régimen local).

(28) No se admite el recurso ante el Tribunal económico-administrativo, pues no se ventilan aspectos puramente administrativos o sobre hechos administrativos, sino de legalidad.

2.º Efectividad y aplicación de exacciones locales. A) Procedimiento ordinario.—Las reclamaciones sobre aplicación y efectividad de exacciones tendrán carácter económico-administrativo a los efectos del procedimiento, y podrán ser interpuestas colectivamente, aun cuando se discuta la procedencia de las cuotas individuales (29), cuando afecten en forma y por motivos similares a varios contribuyentes.

En estas clases de reclamaciones el recurso de reposición será potestativo, interrumpiendo entre tanto se resuelva expresa o tácitamente el plazo para presentar aquéllas (arts. 380, L. de R. L., 230 y 233, Reglamento de Haciendas locales, y 358 del Reglamento de Organización de las Corporaciones locales).

Entenderá en ellas el Tribunal económico-administrativo, aun en los casos, como veremos, en que se admitan reclamaciones previas. Es un recurso jerárquico que discute y resuelve apreciaciones y peritajes sobre la tributación (30).

Para reclamar ante el Tribunal contra la inclusión en la obligación de contribuir o contra el importe de la cuota liquidada por una exacción, no se requerirá el previo pago de la cantidad exigida, pero la reclamación no detendrá en ningún caso la acción administrativa para la cobranza, a menos que el interesado deposite el importe de la liquidación incrementado en un veinticinco por ciento, en la Depositaria municipal o en la Caja general de Depósitos.

Esto no obstante, dentro del plazo establecido para interponer una reclamación económico-administrativa, por tanto en período voluntario de pago, el interesado podrá solicitar del Tribunal el aplazamiento del pago del importe de las obligaciones contra cuya imposición hubiere reclamado.

La suspensión, entonces—en el período voluntario—, se acordará siempre que el reclamante garantice el pago de la obligación, con más, en su caso, el de las multas, recargos y derechos liquidados y un diez por ciento del total para responder de los intereses correspondientes al tiempo que transcurra hasta la resolución definitiva de la reclamación, si ésta no prosperase (31).

(29) Vid. art. 240 Reglamentos de Haciendas locales, en relación con el 23, núm. 2, del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo de 29 de julio de 1924.

(30) No lo juzgamos improcedente, como RODRÍGUEZ MORO (*El recurso económico-administrativo en las exacciones municipales*, «Revista General de Derecho, 1947, número 28, págs. 12-14), siempre que exista la garantía jurisdiccional sobre la legalidad de la aplicación de las exacciones de última instancia. Vid. a este respecto GONZÁLEZ PÉREZ, *El proceso contencioso-administrativo en materia de Haciendas locales*, «Revista de Estudios de la Vida Local», marzo-abril 1951, págs. 169 y ss.

(31) En el art. 700 de la Ley se dice: «La suspensión no podrá ser dictada sino en caso de perjuicio grave, que tenga carácter de irreparable o de muy difícil reparación, y se circunscribirá al interés reclamado.»

Esta suspensión se refiere a acuerdos generales que no sean aplicación de Ordenanzas o tarifas.

No se admitirán otras garantías que las siguientes, a elección del reclamante :

a) Ingreso en efectivo en la Caja general de Depósitos del Estado, de la Corporación acreedora o en el Banco de España o sucursal correspondiente, a la disposición del Presidente de la Corporación;

b) Depósito, en cualquiera de los Establecimientos indicados, de títulos de Deuda pública del Estado o de la Entidad acreedora, siempre por su valor efectivo, sea cual fuere su clase;

c) Fianza solidaria de un Banco, a satisfacción de la Autoridad u Organismo correspondiente.

En casos muy calificados y excepcionales, podrán, sin embargo, las Entidades acreedoras acordar discrecionalmente, a instancia de parte, el aplazamiento de la exacción sin prestación de garantía alguna, cuando el reclamante alegare y justificare en su solicitud la imposibilidad de prestarla.

La concesión del aplazamiento llevará siempre aparejada la obligación de satisfacer intereses de demora por todo el tiempo de aquél.

Los acuerdos del Tribunal económico-administrativo provincial, sobre aplicación y efectividad de exacciones locales y cumplimiento de sus Ordenanzas respectivas, pondrán término a la vía gubernativa, y contra ellos se dará recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial (arts. 699 y 701 de la L. de R. L.).

Veamos ahora procedimientos especiales para reclamar contra exacciones de la Administración local, singularmente exigibles mediante matrícula de contribuyentes por obras o servicios realizados, tomando como base la riqueza imponible, o mediante concierto con los afectados por el cobro de impuestos; y respecto de las cuentas.

B) *Procedimientos especiales en materia de exacciones.*—Nos referimos a los procedimientos afectos a las Contribuciones especiales, al arbitrio de solares sin edificar, al arbitrio sobre terrenos incultos y a los conciertos gremiales por determinados arbitrios.

1. *Contribuciones especiales.*—Estas contribuciones, establecidas por vez primera en el Decreto de 31 de diciembre de 1917 (32), en cuyo artículo 2.º, reproducido por el 332 del Estatuto municipal y el 451 de la Ley de Régimen local, disponía que procede su imposición: a) Cuando por efecto de las obras o instalaciones se produjese un aumento determinable del valor de ciertas fincas. b) Cuando las obras o instalaciones costeadas por el Ayuntamiento beneficiasen especialmente a personas o clases determinadas, o se provocáran especialmente por las mismas, aunque no existieren aumentos determinables de valor.

---

(32) Vid. ELÍAS BARROS, *Reparos a la regulación de las contribuciones especiales que en el nuevo Reglamento de Haciendas locales*, «Rev. de Estudios de la Vida Local», nov.-dic. 1953, núm. 6, pág. 805.

A') *Contribuciones especiales por aumento de valor.*—Se tributa por el aumento de valor que determinadas obras, instalaciones o servicios ocasionan a las propiedades de los particulares o empresas, sin que el importe de estas contribuciones puedan exceder del 90 por 100 del incremento del valor, ni del coste total de obras, instalaciones y servicios (art. 467, L. de R. L.).

Los expedientes de las aludidas contribuciones especiales se expondrán al público, por quince días, mediante edicto que se fijará en el tablón de anuncios, y deberá insertarse en el «Boletín Oficial de la Provincia».

Dentro del plazo señalado, podrá examinar el expediente de los interesados y durante los ocho días siguientes presentar al Ayuntamiento las reclamaciones que estimen oportunas.

Se considerarán interesados legítimos a los efectos expresados:

1.º Los propietarios sometidos a las contribuciones especiales por las obras, instalaciones o servicios.

2.º Los contribuyentes por cualquier gravamen municipal de los que se califican como subsidiarios en el artículo 579 de la Ley (33), siempre que la cantidad que hubiere sido acordada repartir entre los interesados fuere inferior al coste de las obras, instalaciones o servicios. Esto no es posible en absoluto si el coste de las obras, etc., es superior al 90 por 100 del incremento del valor de todas las fincas afectadas, cuyo tope se establece en el artículo 467 de la Ley de Régimen local.

Los interesados a que se refiere el número 1.º anterior podrán impugnar:

- a) La propia inclusión;
- b) La exclusión de otros propietarios que, a juicio de los reclamantes, obtuvieren beneficio de las obras, instalaciones o servicios;
- c) La cantidad que el Ayuntamiento acordare repartir como contribuciones especiales, cuando la considerasen excesiva;
- d) La estimación del incremento de valor que individualmente se asignare a cada finca;
- e) La tasación que el Ayuntamiento hiciere del auxilio prestado en especie por el reclamante, cuando éste la conceptuare exigua;
- f) El avalúo que el Ayuntamiento hiciere de los auxilios prestados

(33) Estos son los que deben abonar: a) Las contribuciones e impuestos cedidos por el Estado a los Municipios; b) Los recargos sobre las contribuciones e impuestos del Estado autorizados por las leyes; c) El arbitrio sobre casinos y círculos de recreo; d) El arbitrio sobre carruajes, caballerías de lujo y velocípedos; e) El arbitrio sobre solares sin edificar; f) El arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos; g) Los arbitrios sobre el consumo de bebidas espirituosas y alcoholes, carnes, volatería y caza menor, y pescados y mariscos finos; h) El arbitrio sobre pompas fúnebres; i) El arbitrio sobre travesías en espectáculos públicos; j) La prestación personal y de transportes; k) Las participaciones en la Contribución territorial, sobre la riqueza rústica y pecuaria, concedidas por la Ley de 26 de septiembre de 1941.

en especie por otros contribuyentes que no hubiesen renunciado a su derecho de especial compensación, si el reclamante reputara la tasación excesiva; y

g) Las cuotas individuales fijadas.

Los interesados a que se refiere el núm. 2.º aludido podrán impugnar:

a) Las exclusiones indebidas de la obligación de contribuir;

b) La estimación del incremento de valor, cuando la reputaren exigua;

c) La cantidad acordada repartir entre los propietarios, en el mismo caso; y

d) La tasación de los auxilios en especie otorgados por los interesados que no hubiesen renunciado al derecho de especial compensación, cuando el valor asignado a dichos auxilios fuere excesivo, a juicio de los reclamantes.

Toda reclamación contra el valor asignado a una finca antes de la mejora, deberá acompañarse del avalúo que se estimare justo.

Si el reclamante fuere el propietario, la tasación habrá de ser autorizada por perito, y distinguirá entre el valor del suelo y el de las edificaciones o instalaciones, si la hubiere.

El Tribunal económico-administrativo provincial acordará el nombramiento de perito tercero que practique nueva tasación, y efectuada ésta, dictará la resolución pertinente.

Si la reclamación se produjera por alguno de los contribuyentes a que se refiere el número segundo anterior, será preciso, para que resulte admisible, que pruebe cualquiera de los hechos siguientes:

a) Que el propietario actual adquirió la finca por menor precio, si la adquisición no fuera anterior a la fecha de la reclamación en más de dos años y la finca no hubiera sido mejorada entre tanto;

b) Que el valor asignado en el Registro fiscal o, en su caso, en el Registro de solares del Ayuntamiento, sea inferior en más del veinte por ciento al consignado en la tasación.

En cualquiera de estos casos, el reclamante deberá consignar el importe de los honorarios de la tasación pericial, según el Arancel vigente, y el Tribunal acordará el nombramiento del perito que la practique.

De la reclamación y nombramiento de perito se dará conocimiento al propietario, que a su vez podrá designar uno que intervenga en la tasación del nombrado por el Tribunal.

Cuando la reclamación versare sobre el incremento del valor—es decir, no se discute el precio inicial del fundo, sino el que se proporcionará con la nueva obra o instalación—, una vez admitida se suspenderá toda tramitación hasta que terminen las obras o instalaciones, o comiencen a prestarse los servicios que motiven la contribución, y el Ayuntamiento tase nuevamente las fincas con intervención del propietario.

Si todos los contribuyentes reclamasen se puede producir un colapso

en las obras si la Administración afectada no dispone de numerario, a menos que se le autorice un crédito a amortizar con las contribuciones, o bien se tiene en cuenta lo que dice el señor BARROS: «Nos parecería más acertado que cuando se produjera tal clase de reclamaciones prevaleciera provisionalmente la estimación de valores asignados por la Administración, sin perjuicio de la estimación definitiva que habría de practicarse en la forma expresada en el mencionado artículo 36, en el bien entendido que el Ayuntamiento vendría obligado a devolver lo ingresado en plazo de pocos días si esa estimación fuera favorable al reclamante, adoptándose todas aquellas prevenciones encaminadas a la efectividad de esta obligación para garantizar al contribuyente» (34).

Si hubiese desacuerdo, el Tribunal económico-administrativo provincial nombrará perito tercero y resolverá.

Cuando la pretensión fuere desestimada, el propietario deberá abonar los gastos de tasación y los intereses de demora, si el aplazamiento de la liquidación hubiese producido el pago (arts. 30-36 del Reglamento de Haciendas locales).

B') *Otras contribuciones especiales*.—Se pueden imponer contribuciones especiales por obras, instalaciones y servicios que beneficien a las propiedades, pero sin poder determinar los aumentos de valor a las fincas beneficiadas, y son las señaladas en el artículo 470 de la Ley de Régimen local, como ya lo había también el artículo 355 del Estatuto Municipal, el mínimo y el máximo o cantidad fija dentro del coste de las obras a distribuir entre los propietarios afectados por las mejoras.

Estos, y otros contribuyentes que hubieren de cubrir subsidiariamente el coste de las obras o instalaciones, etc., no cubiertos por los propietarios interesados en las mismas, podrán impugnar el expediente iniciado durante el plan de exposición al público—que por analogía ante el silencio del Reglamento será el mismo que para el de las contribuciones por determinados aumentos de valor—y ocho días más.

Los primeros, o sea los llamados a contribuir especialmente, podrán impugnar:

- a) La parte del coste que el Ayuntamiento hubiere acordado repartir entre ellos, cuando la considerasen excesiva;
- b) Las bases del reparto, por injustas, incongruentes e imprecisas, y si aquéllas fueren múltiples, por falta de equivalencia entre sus diferentes conceptos;
- c) La propia inclusión en el reparto;
- d) La exclusión de otras personas o Entidades;
- e) La tasación que el Ayuntamiento hiciera del auxilio prestado en especie por el reclamante, cuando éste la considerare exigua;
- f) La tasación que el Ayuntamiento realizare de los auxilios presta-

(34) Artículo cit., publicado en la «Revista de Estudios de la Vida Local».

dos en especie por otros contribuyentes que no hubieren renunciado a su derecho de especial compensación, si el reclamante reputara excesivo el avalúo; y

g) La asignación de cuotas.

Los otros contribuyentes, o sean los subsidiarios, podrán impugnar :

a) La parte de coste que hubiere de soportar el Ayuntamiento, cuando la considerasen excesiva, expresando en la reclamación las razones en que se funden;

b) La omisión en el reparto de persona o Entidad interesada; y

c) La tasación de los auxilios prestados por los contribuyentes que hubieren de ser especialmente compensados, cuando la consideren excesiva (arts. 41 y 42 del Reglamento de Haciendas locales).

C<sup>o</sup>) *Asociación de contribuyentes*.—Se trata de una fórmula popular de intervención en los expedientes de distribución de contribuciones especiales.

Pueden, pues, constituirse Asociaciones administrativas de contribuyentes especiales, salvo que se trate de obras, instalaciones o servicios de poco presupuesto, en relación al número de habitantes de cada Municipio (art. 465 de la Lcy de Régimen local).

Estas Asociaciones pueden discutir la necesidad de las obras, sin perjuicio de lo que acuerde la Comisión permanente o el Ayuntamiento en su caso, y distribuir el montante de las contribuciones entre los afectados, a reserva de la aprobación de la Corporación respectiva, y puesto que pueden hacer proposiciones los contribuyentes a través de la Junta de Delegados que las informará, y a reserva—estimamos nosotros—de las reclamaciones reglamentarias que hagan los damnificados que se hayan opuesto a lo acordado, al Ayuntamiento, sin perjuicio de que el acuerdo que la Corporación adopte sobre las proposiciones presentadas por los contribuyentes pueda ser impugnado ante el Tribunal económico-administrativo provincial.

La Junta de Delegados puede examinar los proyectos, contratos y transacciones que se refieran a la ejecución de las obras, instalaciones y servicios, inspeccionar unas y otras y revisar y comprobar las cuentas.

Los acuerdos que a este respecto adopte dicha Junta serán obligatorios para todos los asociados, quienes sólo podrán intervenir en los expedientes por conducto de algún Delegado.

La aprobación de los Estatutos de una Asociación de contribuyentes corresponderá a la Comisión permanente en los Municipios donde exista, y en los demás al Ayuntamiento.

Los acuerdos que denieguen en todo o parte la aprobación de los Estatutos propuestos por la Asociación, serán recurribles en única instancia, dentro de los quince días siguientes al de su notificación, ante el Tribunal económico-administrativo provincial (arts. 21 y siguientes del Reglamento de Haciendas locales).

2. *Arbitrios sobre solares sin edificar.*—Este arbitrio, que grava los solares sin edificar en las zonas o perímetros urbanos con un doble fin: fiscal y social, éste seguramente para promover la edificación de viviendas, data ya de la Ley de Supresión del Impuesto de consumos de 23 de julio de 1911, recogida en el Estatuto municipal (art. 407), y hoy en la Ley de Régimen local (arts. 497-507), señalando como tipo máximo el cinco por mil sobre el valor corriente en venta del solar. En el proceso reclamatorio de esta exacción se presentan tres estudios: el 1.º, sobre la inclusión o exclusión del solar base de la tributación; el 2.º, sobre la superficie del mismo; el 3.º, sobre su valoración (35).

1.º Hay que formar un Padrón de solares, con determinación de la superficie de los solares, con su situación y límites, valor en venta, nombre de los propietarios y otras circunstancias, para lo que la Administración municipal requerirá declaración jurada a éstos.

El Ayuntamiento, con el resultado de las declaraciones de los contribuyentes y de cuántos datos posea, formará un Avance del Registro de los inmuebles que se consideren sometidos al arbitrio.

La relación resultante se expondrá al público por plazo no inferior a quince días hábiles, durante los cuales podrán formular los interesados legítimos las reclamaciones que estimen procedentes, que deberán versar, únicamente, sobre la inclusión o exclusión de solares.

La Administración resolverá las reclamaciones, y sus acuerdos serán impugnables ante el Tribunal económico-administrativo provincial.

2.º La estimación de superficies de los inmuebles que se declaren incluidos en la relación de solares será acordada por los Ayuntamientos, utilizando cualquiera de los procedimientos siguientes:

1.º Las declaraciones presentadas por los contribuyentes.

2.º La estimación directa por la Administración municipal.

Terminada la estimación de superficies, se expondrá al público la relación de solares con su extensión superficial, previos los anuncios correspondientes, durante otro plazo no menor de quince días, dentro del cual podrán presentar sus reclamaciones los interesados.

Toda reclamación contra la estimación de superficies deberá ir acompañada de medición suscrita por perito facultativo, si lo hubiere en la localidad.

La asignación superficial se reputará exacta y no será modificada cuando no difiera en más del cuatro por ciento del resultado de la estimación que la reclamación señale.

Cuando se promoviere reclamación y la extensión superficial del solar no hubiera sido comprobada, se realizará esta operación, y si de ella resultase la procedencia de la petición formulada, se tendrá por definitiva

(35) Ya se prevenía esta tramitación en el Decreto provisional de Haciendas locales de 25 de enero de 1946, arts. 88 y siguientes.

la cifra correspondiente y la Administración rectificará la estimación practicada.

Si hubiera precedido comprobación administrativa y de ésta o de la subsiguiente a la reclamación resultare divergencia que excediera el cuatro por ciento arriba señalado, la Administración pondrá el hecho en conocimiento del Tribunal económico-administrativo provincial para que designe perito tercero y, una vez nombrado, la propia Administración señalará día y hora para la nueva medición, comunicándolo al interesado a fin de que, si lo estima conveniente, asista a dicho acto con su perito.

La medición practicada por el perito tercero, asistido del de la Administración y del particular del interesado, se tendrá por definitiva, sin que la ausencia de este último la prive de eficacia (arts. 81-87 del Reglamento de Haciendas locales).

Una tramitación semejante se requiere con el propietario si es un tercer contribuyente (art. 88 del Reglamento de Haciendas locales) quien impugne la superficie por creerla mayor, por lo que se trata de la defensa del interés común, y no de reducir las cuotas de los demás contribuyentes por el concepto de solares sin edificar, a lo más de no aumentar los gastos presupuestados, o bien disminuir los ingresos registrando entonces en beneficio al resto de los contribuyentes del Municipio.

3.º Realizada la estimación de valores de solares, se expondrán al público, previos los anuncios de rigor, por tiempo no menor de quince días, para conocimiento de los interesados y presentación de reclamaciones.

A toda reclamación se deberá acompañar estimación valorada suscrita por peritos y cuantos documentos considere conveniente aportar el interesado para la mejor defensa de su derecho.

La evacuación de la Administración se reputará exacta y no será modificada cuando no difiera en más de un 7 por 100 del resultado de la estimación que la reclamación señale.

Los propietarios podrán impugnar, además de la valoración de sus inmuebles, la de los demás cuando estimasen que las evaluaciones de éstos no se ajustan a las asignadas a los suyos.

La tramitación de las reclamaciones se atenderá al procedimiento marcado para las deducidas contra la estimación de superficie y las reglas siguientes :

1.ª La tasación practicada por el perito tercero no podrá ser, en ningún caso, inferior a la del perito del interesado.

2.ª Si el perito tercero estuviere de acuerdo con alguna de las tasaciones anteriores, se tendrá por definitiva.

3.ª Cuando el valor estimado por el perito tercero difiera de los dos calculados anteriormente, la Administración, en vista de las tres evaluaciones razonadas, fijará, en el acuerdo que al efecto adopte el valor, en cantidad no superior a la máxima ni inferior a la mínima de las evaluaciones periciales.

Nos parece incongruente esta decisión, pues para eso holgaba nombrar perito tercero.

En los casos en que las estimaciones de superficie o de valores se funden en las declaraciones de los propietarios, éstos no podrán reclamar, ni aun a título de error padecido en la declaración, contra las estimaciones del Avance coincidentes con sus propias manifestaciones, salvo error en más de un 15 por 100.

Los acuerdos adoptados por la Administración en las reclamaciones deducidas sobre estimación de superficies o de valores serán reclamables ante el Tribunal económico-administrativo provincial.

A los efectos de las reclamaciones previstas y reguladas en la Ley de Régimen local sobre el arbitrio de solares sin edificar se considerarán interesados legítimos:

a) Los propietarios de los inmuebles comprendidos en el Avance del Registro; y

b) Cualquiera de los contribuyentes por algún arbitrio o recargo.

Las reclamaciones a que se refiere el apartado b) que tienen un marcado carácter popular solamente podrán versar sobre los siguientes extremos:

a) Inclusión de inmuebles que los reclamantes consideren indebidamente excluidos de la relación de solares;

b) Elevación de la cifra de extensión superficial, cuando la consideren inferior a la verdadera, salvo estimación directa por la Administración; y

c) Estimación del valor asignado al solar, si lo juzgan menor del que le corresponda.

Dichas reclamaciones no tendrán otro objeto que el de promover la comprobación administrativa, que habrá de seguir necesariamente a la prestación de aquéllas; por lo tanto, parece que no existe expediente contradictorio con esta clase de reclamantes, como interesados indirectos que son simplemente.

La matrícula anual de contribuyentes sometidos a este arbitrio se expondrá al público previo anuncio en el «Boletín Oficial de la Provincia», por plazo no menor de dos días, a efecto de rectificaciones sobre la cuota ó los contribuyentes, si han sobrevenido modificaciones. Estas no surtirán efecto en el mes que se produzcan, salvo caso de defraudación (artículos 92-94, 97-100 y 104 del Reglamento de Haciendas locales).

3. *Arbitrios sobre terrenos incultos.*—Según la Base 49 de la Ley de Régimen local de 17 de julio de 1945 y artículos 612 y siguientes de la Ley articulada, el arbitrio de los terrenos incultos que tenía carácter de exacción de los Municipios, establecido y regulado en los artículos 308 y 408 del Estatuto municipal, pasa a ser exacción provincial.

La implantación en una provincia del arbitrio sobre terrenos incultos exige la previa, pública y especial declaración de la existencia de estos

terrenos en alguno o algunos de los Municipios que la integran, mediante una información pericial.

Realizada la información, el Presidente de la Diputación anunciará en el «Boletín Oficial del Estado», en el «Boletín Oficial de la Provincia» y por los demás medios ordinarios en cada Municipio afectado, la fecha desde la cual quede de manifiesto para que puedan examinarla los interesados legítimos.

En el plazo de exposición y los quince días siguientes, la Diputación admitirá las reclamaciones de los interesados legítimos.

Se entenderán como tales interesados.

a) Los propietarios o poseedores en concepto de dueños de los terrenos que figuren en la información; y

b) Los contribuyentes por cualquier otro impuesto provincial.

Transcurrido el plazo de admisión de reclamaciones, el Presidente remitirá la información, las reclamaciones que se hubieren producido y las aclaraciones y observaciones que la Diputación estime pertinentes al Ministerio de Hacienda, y si éste entendiere que el expediente no se ajusta a los preceptos de la Ley de este capítulo, informará de los defectos a la Diputación provincial para que los subsane.

Ultimado el expediente, será remitido al Ministerio de Agricultura para que, en el plazo de dos meses, informe al Centro o Centros consultivos correspondientes, los cuales podrán requerir informes de los servicios provinciales respectivos, que en su caso será emitido por facultativo distinto del que hubiere practicado la información pericial.

Devuelto el expediente al Ministerio de Hacienda, practicará las informaciones complementarias que estime convenientes y formulará propuesta al Consejo de Ministros, que decidirá sin ulterior recurso y de cuya resolución definitiva se publicarán extractos, que redactará el Ministerio de Hacienda, en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Provincia» (arts. 158 y 159 del Reglamento de Haciendas locales).

Se considerará aprobada la información pericial por el silencio administrativo durante un año.

Hecha la declaración de terrenos incultos, la Diputación tendrá, respecto de la imposición, administración y cobranza del arbitrio, todas las facultades que en materia de exacciones provinciales conceda esta Ley de Régimen local.

4. *Conciertos gremiales.*—La recaudación de los conceptos de la Contribución de Usos y consumos, Tarifa quinta, cedidos a los Municipios, y la de otras exacciones municipales o provinciales, en los casos no prohibidos por la Ley de Régimen local, podrá realizarse por el sistema de conciertos con los Gremios u Organismos en que se agrupen los industriales.

La distribución de la cuota a repartir por el Gremio entre los contribuyentes puede ser objeto de reclamación.

A tal efecto, dispone el Reglamento de Haciendas locales que las personas o Entidades incluidas en reparto por los Gremios fiscales que se consideren perjudicadas por el señalamiento de cuotas, podrán entablar recurso de agravios, dentro de los quince días siguientes al de la exposición al público de aquel documento, ante la Junta gremial, que estará constituida por un Concejal como Presidente, y como Vocales el Presidente del Gremio, un clasificador, el Secretario de la Corporación y el Interventor de Fondos o funcionarios en que deleguen.

La Junta resolverá, en término de un mes, previa audiencia del interesado, y el reparto será definitivo y ejecutorio para todos los agremiados.

Las resoluciones de la Junta gremial tendrán carácter de acto administrativo y serán impugnables ante el Tribunal económico-administrativo provincial por los siguientes motivos:

a) Supuesto agravio absoluto, cuando se alegare infracción de bases generales señaladas por el Gremio o carecer de la capacidad tributaria prevista; y

b) Supuesto agravio comparativo con las cuotas asignadas a otros u otros agremiados.

En estas reclamaciones se dará audiencia a los Gremios fiscales.

Contra las resoluciones del Tribunal solo cabrá recurso contencioso-administrativo, en única instancia, ante el Tribunal provincial.

Una acción más indirecta y objetiva es la ejercitada contra cuotas de terceros por insuficientes y en daño no sólo de los reclamantes, sino de otros agremiados, ya que repercute en el alza de sus cuotas la baja de la de aquéllos. Por tanto, los agremiados podrán reclamar contra las cuotas asignadas a los clasificadores y miembros de las Juntas gremiales y sus familiares, en el caso de que fueren inferiores a las asignadas cuando no ejercían dichas funciones.

C. CUENTAS.—Las cuentas de Presupuestos y de Administración del Patrimonio de las Corporaciones locales las preparará y las redactará el Interventor y serán sometidas a la Comisión permanente, donde exista, y, en su defecto, de una Comisión, compuesta de tres miembros, como máximo, de la Corporación municipal, y a la Comisión de Hacienda y Economía de las Diputaciones, para que examinen dichas cuentas y justificantes y eleven su informe al Ayuntamiento o a la Diputación antes del día primero de mayo.

Las Corporaciones locales expondrán al público, por quince días, las cuentas, sus justificantes y el dictamen de la Comisión, durante cuyo plazo y ocho días más se admitirán los reparos y observaciones que se formulen por escrito, depurar los hechos o defectos aducidos y, oídas las explicaciones o descargos de los cuentadantes, la Comisión emitirá nuevo dictamen con propuesta de la resolución e indicación de responsabilidades que pudieran resultar exigibles.

El anuncio de exposición al público de las cuentas de Presupuestos y

de Administración del Patrimonio, a que se refiere el párrafo anterior, se fijará en el tablero de edictos y se publicará en el «Boletín Oficial de la Provincia».

Acompañadas del informe de la Comisión y de las reclamaciones y reparos formulados, en su caso, se someterán las cuentas a la Corporación en pleno, para que puedan ser examinadas y aprobadas, si procediere, dentro de los meses de mayo a agosto.

Las cuentas de Administración de Patrimonio serán definitivamente aprobadas por las Corporaciones, dentro del ejercicio económico en que se hayan presentado, por el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho de sus miembros y, en todo caso, por la mayoría absoluta legal; pero nada se dice sobre su exposición al público para oír reclamaciones, por lo que no es obligada la información a tal efecto.

Las cuentas del Presupuesto serán elevadas al Servicio nacional de Inspección y Asesoramiento antes del 15 de septiembre, aunque no hubiese recaído acuerdo de aprobación provisional (arts. 773-75, Ley Régimen local, y Reglamentos, 81, 82 y 83 Instrucciones de Contabilidad de las Corporaciones locales, anexo al Reglamento de Haciendas locales).

## XII.—PROCEDIMIENTOS PREVIOS A LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y A LAS ACCIONES CIVILES.

1. Aun cuando al exponer el recurso objetivo de anulación en la jurisdicción contencioso-administrativa hicimos referencia al recurso de reposición, como trámite previo a aquél, exigible también antes de interponer el recurso contencioso-administrativo de previa jurisdicción, volvemos sobre el tema para ilustración de las normas que aplican los preceptos al respecto de la Ley de Régimen local, por tratarse de procedimiento administrativo, que encajan dentro de la rúbrica de este trabajo, aun cuando se refiere también a la jurisdicción subjetiva extraña a la técnica de la acción popular.

Los recursos de reposición se formularán por escrito, en forma clara, con expresión de las razones que estime el reclamante, preceptos en que las apoye y alcance de sus pretensiones, a fin de que la Corporación pueda examinar la resolución y confirmarla, revocarla o reformarla.

Sin embargo, los Organismos locales no podrán rechazar los escritos en que se interpongan recursos de reposición aduciendo deficiencias de fondo o de forma.

El recurso de reposición es voluntario si se pretende interponer el económico-administrativo ante el Tribunal provincial, o el de multas. En el recurso económico-administrativo es obvio, puesto que, como hemos visto, se requiere de ordinario una reclamación previa gubernativa para provocar un acto administrativo de la Autoridad o Corporación local si

la exacción es exigida por los agentes recaudadores, o porque lo preven- ga el Reglamento de Haciendas locales, según ya examinamos contra pa- drones, matrículas o repartos contributivos.

La interposición del recurso de reposición voluntario, en el debido tiempo, interrumpirá los plazos para impugnar los acuerdos hasta que se resuelva la reposición o quede tácitamente desestimada por el silen- cio administrativo.

Todo interesado podrá presentar el recurso de reposición en la Secre- taría de la Corporación, ante un Notario de la provincia, o en la Coman- dancia del Puesto de la Guardia civil (arts. 357, 538 y 360 del Reglamen- to de O. F. y R. J. de las C. L.).

2. Para ejercitar acciones civiles se requiere se reclame la pretensión jurídica a la Administración local previamente.

Esta reclamación previa ante las Autoridades y Corporaciones podrá interponerse en cualquier tiempo y habrá de formularse por escrito en el que se fundamente la pretensión, que se entenderá denegada si no recayese solución en el plazo de dos meses (art. 343 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales).

### XIII.—EL RECURSO DE AGRAVIOS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.

El recurso de agravios introducido por la Ley de 18 de marzo de 1944 es admisible contra actos del Ministerio de la Gobernación en materia de Administración local, resolviendo las apelaciones de la Dirección Ge- neral en cuestiones que al personal de éstas afecten, tanto en lo que se refiere a los procesos para ingresar en los Cuerpos de Administración local, Secretarios, Interventores, Depositarios, Directores de Banda, cuan- to al nombramiento y sanciones (arts. 335, núm. 4, y 336, núm. 5, Ley de Régimen local, y 712, núm. 3. Reglamento de F. de A. L.), siempre que no se trate de separación del Cuerpo o de Servicio—reservada al Tribunal Supremo Contencioso-administrativo—de las tres primeras cla- ses de funcionarios, hecha por la Dirección General de Administración local, agotada la vía gubernativa.

Por lo que respecta al nombramiento de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración local, compete al Director General su nombramiento entre los incluidos en una terna confeccionada por un Tribunal colegiado, que lo hace otorgando una puntuación de los méri- tos específicos de valoración absoluta, conforme al baremo figurado como Anexo en el Reglamento de 30 de mayo de 1953 de Funcionarios de Ad- ministración local, multiplicado por el coeficiente de valoración, cómpu- to que oscila entre 0,75 y 1,50, por lo que puede reducir o aumentar la puntuación obtenida por los méritos específicos.

El recurso de agravios es de carácter administrativo, o mejor diremos gubernativo, por resolverlo el Consejo de Ministros, inapelablemente, sin que obligue a seguir el dictamen del Consejo de Estado, por lo que ni subjetiva ni objetivamente tiene carácter jurisdiccional ni contencioso, ya que la parte se limita a la presentación del escrito recurriendo, agotada la vía ministerial, contra los actos de la Administración Central, no existiendo proceso probatorio alguno, fuera del expediente y de los documentos que reclame en oficio el Consejo de Estado, con arreglo al artículo 23 de la Ley que lo organiza y regula, de 25 de noviembre de 1944.

La relación de puntuaciones formada por el Tribunal calificador, así como los nombramientos conferidos por el Director General de Administración local, serán publicados en el «Boletín Oficial del Estado», a efecto de notificación a todos los interesados en el concurso.

Cabrá interponer recurso de alzada ante el Ministro de la Gobernación impugnando:

a) La valoración de los méritos específicos de cualquier concursante; y

b) Los defectos sustanciales de procedimiento que pudieran existir. Tendrán personalidad para recurrir:

a) Contra la valoración de méritos específicos de un concurrente, quienes hubieren solicitado la misma plaza; y

b) Contra los defectos sustanciales de procedimiento, cualquier concurrente o Corporación afectada.

Los interesados tendrán derecho a examinar, por sí, en la Dirección General de Administración local, durante los diez días hábiles siguientes a la publicación de las resoluciones, todos los antecedentes relativos a la valoración de los méritos específicos y la tramitación formal del concurso.

Los recursos habrán de entrar en el Registro General del Ministerio de la Gobernación dentro de los quince días hábiles siguientes a la publicación de las resoluciones impugnadas.

Las reclamaciones contra la valoración de méritos específicos serán informadas por el propio Tribunal.

Competerá al Ministro de la Gobernación, a la vista de los recursos interpuestos, y, en su caso, de las rectificaciones de puntuación, conferir los nombramientos definitivos, confirmando o revocando cuantos resulten automáticamente afectados por los recursos.

La resolución definitiva será publicada en el «Boletín Oficial del Estado» (arts. 199-20) del Reglamento de Funcionarios de Administración local).

Aunque el recurso de agravios sea en principio objetivo, en cuanto puede fundarse en vicio de forma o infracción de una ley, un reglamento u otro precepto administrativo (art. 18 marzo 1944), por cualquier in-

teresado, resulta subjetivo (36) si se lesiona un derecho subjetivo, verbigracia, una sanción indebida del funcionario de la Administración local, o si habiendo varios interesados en un concurso para prever las aludidas plazas, renuncian a no interponer el recurso casi todos los concursantes, quedando uno solo interponiéndolo, con mejor derecho a figurar en la terna que otro, o si ya figura, para pedir la exclusión de un tercero y la inclusión de otro, con más derecho, o sea solicitando el restablecimiento de la legalidad.

Aun cuando el artículo 339 de la Ley de Régimen local dice que la resolución del Ministerio de la Gobernación en los concursos de funcionarios de la Administración local no será objeto de recurso alguno, se sobreentiende el gubernativo de apelación; pero no el de agravios, introducido por una ley votada en Cortes, que sólo podrá derogar la Ley de Bases de Régimen local, pero no un precepto de la articulada dimanado solamente del Poder ejecutivo.

También decía el artículo 6.º párrafo 2.º, de la Ley de 23 de noviembre de 1940, que no se admitía recurso alguno contra las decisiones del Ministerio de la Gobernación resolviendo apelaciones de la Dirección General de Administración local, en la resolución de concursos de Secretarios, Interventores y Depositarios, y sin embargo, el Consejo de Estado los admitió (37).

SERRANO GUIRADO (38) sostiene admisible el recurso no sólo cuando se haya dictado en el ejercicio de facultades regladas—como lo es la formación de la terna aludida en el texto—, sino cuando se cause agravio con motivo de la aplicación de resoluciones acordadas en virtud de facultades discrecionales. Equivale a admitir el recurso por desviación de poder, tesis no disparatada, puesto que resuelve el máximo órgano político-administrativo de la Nación (el Consejo de Ministros), no el Poder jurisdiccional, lo cual pugnaría con la doctrina de separación de poder-

(36) Vid. MARTÍN USERO, *Revisibilidad de las resoluciones de la Administración sobre personal*, «Revista de Estudios de la Vida Local», 1950, núm. 51, págs. 355-58; y VILLAR ROMERO, *Los recursos de agravios en el Derecho español*, «Rev. General de Legislación y Jurisprudencia», febrero 1948, págs. 157-58; Separata, págs. 29-30. Contraponemos lo subjetivo a lo objetivo, mejor que la anulación a la plena jurisdicción, puesto que en ésta siempre se anula un acto administrativo, si bien expresa o implícitamente se reconoce el derecho negado, pero anulado, a persona concreta; de esta forma es obvio diferenciar el derecho subjetivo de anulación del de plena jurisdicción según la tesis de GARRIDO FALLA, *El recurso subjetivo de anulación*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, mayo-agosto 1952, núm. 8, págs. 179 y ss.

(37) Véase la O. de 19 de septiembre de 1952 («B. O.» 19 septiembre 1952, número 263), resolviendo recurso de agravios en concurso de Secretario de Ayuntamiento, apreciando uno de sus Considerandos el carácter reglado de los mismos.

(38) *El concepto de personal en el recurso de agravios*, «Revista de Estudios Políticos», vol. XXVIII, núm. 48, nov.-dic. 1949.

res. Sin embargo, debe fundarse, como hemos visto, en la infracción de Derecho objetivo, originare o no una lesión de derecho subjetivo.

Otra cosa es que para dictar el acto discrecional se requiera un procedimiento reglado o una tramitación especificada en norma administrativa. Entonces puede admitirse el recurso de agravios por infracción de ley o vicio de forma—que presupone una disposición de carácter general—, aunque las resoluciones tengan carácter discrecional. Así lo reconoce la Orden de 26 de noviembre de 1947 («Boletín Oficial del Estado» núm. 203, de 1948) (39).

SABINO ALVAREZ-GENDIN

Catedrático de Derecho Administrativo.

---

(39) Citado por ZARZALEJOS ALTARES, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», mayo 1950, núm. 5, pág. 631. Vid. VILLAR ROMERO, artículo y Revista citados, pág. 158; separata, pág. 30.

