

IÑIGO SANZ RUBIALES

**EL CONTENCIOSO
INTERADMINISTRATIVO**

**(Litigios entre Administraciones
Públicas Territoriales)**

**MARCIAL PONS, EDICIONES JURIDICAS, S. A.
MADRID, 1993**

INDICE

	<u>Pág.</u>
ABREVIATURAS UTILIZADAS	7
PROLOGO	9
CAPITULO PRIMERO. ASPECTOS GENERALES DEL CONTENCIOSO INTERADMINISTRATIVO: DE LA TUTELA A LA AUTONOMIA	21
I. Concepto	21
II. Evolución histórico-legislativa	24
A) Las Leyes de la Restauración: el sistema de alzadas	25
1. El control administrativo de los acuerdos locales	27
2. La vía contencioso-administrativa	28
a) El recurso contra acuerdos locales	28
b) Recursos contra actos de la Administración estatal	29
3. Recapitulación	30
B) La primera plasmación legal del principio de autonomía local: los Estatutos de Calvo Sotelo	30
1. El control estatal sobre los actos y acuerdos municipales.....	32
a) El reducido papel del Gobernador Civil.....	33
b) El régimen de las ordenanzas municipales	34
2. Los acuerdos de las Diputaciones	35
3. El recurso de autonomía.....	35
C) La II República: incorporación de las regiones a la organización administrativa territorial española.....	36
1. Litigios administrativos Estado-Regiones: el escaso peso de la Jurisdicción Contencioso-administrativa	37

	<u>Pág.</u>
2. Litigios entre Entes locales y el Estado o la Región autónoma: el trasunto de los Estatutos de Calvo Sotelo.....	37
a) La Ley (estatal) de Régimen Municipal de 1935	38
b) La Ley Municipal catalana	40
D) La Ley de Régimen Local de 1950-1955 y el influjo de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa	41
1. La Ley de Régimen Local	41
a) Suspensión de acuerdos locales y vías posteriores	42
b) Impugnación de actos y acuerdos.....	43
c) El control sobre las ordenanzas locales: intervención estatal por medio de la aprobación.....	43
2. Influencia de la Ley Jurisdiccional en los litigios inter-administrativos	43
3. Articulación de las relaciones impugnatorias entre el Estado y las Administraciones locales	44
a) Impugnación de actos y acuerdos locales por el Estado	44
b) Impugnación de actos y disposiciones estatales por las Entidades locales	45
III. La Constitución de 1978: de la tutela a la autonomía.....	46
A) El principio de autonomía territorial.....	48
1. Las Comunidades Autónomas.....	48
2. La autonomía local	49
3. Incorporación a la Comunidad Europea.....	50
B) El principio de unidad.....	51
1. El principio de unidad como límite del principio de autonomía (art. 2 CE).....	51
2. Articulación del principio. Consecuencias	52
3. La integración de España en la Comunidad Europea: principio de unidad y principio de competencia	54
C) Suficiencia de la actuación normativa previa y de la actuación jurisdiccional posterior para la salvaguarda del principio de unidad	55
1. La salvaguarda de la unidad mediante la actuación normativa estatal previa	56
2. El principio de universalidad del control judicial sobre las Administraciones públicas (arts. 106.1 y 153 c) CE).....	58
a) Cuestión previa: la configuración unitaria del Poder Judicial.....	58
b) Sometimiento de las diversas Administraciones públicas al control judicial	58
3. La confusión sobre los controles: ¿administrativo o judicial?	59
a) Posibilidades constitucionales.....	59

	Pág.
b) El problema en la doctrina	60
a') Los argumentos en favor de los controles administrativos	61
b') Los argumentos en favor de la judicialización de los controles	62
c) La opción legislativa.....	63
CAPITULO SEGUNDO. NORMATIVA APLICABLE	65
I. Legislación procesal	65
A) Introducción	65
B) La Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.....	66
1. La Ley jurisdiccional y la Constitución	68
a) El control de las Administraciones públicas de las Comunidades Autónomas	68
b) El derecho a la tutela judicial efectiva y su influencia en la legitimación de las Administraciones públicas ...	70
2. Ley jurisdiccional y legislación legitimatoria de las Comunidades Autónomas	71
3. Ley jurisdiccional y Ley de Bases del Régimen Local.....	72
C) La organización judicial.....	74
1. Constitución	74
2. Estatutos de Autonomía	74
3. La Ley Orgánica del Poder Judicial y su Ley de Planta ...	75
II. Legislación local.....	76
A) Introducción: antecedentes postconstitucionales	76
B) La LBRL: carácter y generalidades	79
C) La LBRL en sus relaciones con otras normas	81
1. LBRL y Constitución: la llamada «función constitucional»	82
2. Relaciones entre la LBRL y la legislación autonómica.....	84
a) LBRL y legislación de desarrollo.....	84
a') Régimen general de impugnación: regulación abierta del sistema en la LBRL.....	86
b') Adecuación de las leyes autonómicas de desarrollo a la LBRL	88
b) LBRL y legislación sectorial	89
3. LBRL y legislación del Estado.....	93
a) LBRL y leyes sectoriales anteriores: ¿rige el principio «lex specialis»? En particular, la suspensión de acuerdos locales en materia urbanística	93
b) LBRL y leyes sectoriales posteriores	98

	<u>Pág.</u>
III. La normativa comunitaria europea.....	101
A) Normativa aplicable. Introducción.....	101
1. Tratado de Roma.....	102
2. Otras normas comunitarias aplicables.....	103
B) El ordenamiento jurídico comunitario: sus relaciones con el Derecho nacional.....	104
IV. Incidencia de otras normas.....	105
A) Escasa incidencia práctica actual y valor potencial de la vinculación de España a la Carta Europea de la Autonomía Local.....	105
B) Aplicación de otras normas del ordenamiento español: en especial, la Ley 30/1992, de 27 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.....	107
CAPITULO TERCERO. EL OBJETO.....	109
I. Objeto material de la impugnación: actos y disposiciones administrativas.....	109
A) Actos impugnables: deslinde.....	109
B) Actos dictados con competencias propias y con competencias delegadas.....	109
1. Actos emanados en el ejercicio de competencias propias: ausencia de controles administrativos.....	111
2. Actos dictados en ejercicio de competencias delegadas.....	112
a) Control administrativo-control judicial.....	113
b) Control de legalidad-control de oportunidad.....	113
c) Control <i>a priori</i> -control <i>a posteriori</i> : el recurso de alzada «extrajerárquico» en la legislación local como excepción al sistema de impugnación de los artículos 63 y ss. LBRL.....	114
C) Especialidades legales en el objeto.....	118
1. En las relaciones Estado o Comunidades Autónomas-Entidades locales.....	118
a) «Actos y acuerdos» en el régimen local.....	118
b) Inclusión de los reglamentos en el régimen general de impugnación.....	119
c) «Actos y disposiciones» emanados de las Administraciones estatal y autonómica.....	121
2. En las relaciones Estado-Comunidad Autónoma: la restricción, en cuanto al objeto, del artículo 3 de la Ley 34/1981.....	121
3. Actos comunitarios impugnables ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.....	124
a) Actos impugnables según el artículo 173 TCEE.....	124
a') La distinción normas legales-normas reglamentarias.....	124
b') La distinción actos normativos-actos no-normativos.....	125

	<u>Pág.</u>
b) Doctrina del Tribunal de Justicia sobre actos objeto de impugnación	127
a') La inclusión de actos atípicos	127
b') Los actos del Parlamento	127
c') Requisitos de impugnabilidad	128
II. Objeto formal de la impugnación: la pretensión	129
A) Introducción	129
B) La pretensión en el ordenamiento español: aplicabilidad a la impugnación interadministrativa	130
III. La causa de la impugnación	134
A) Doctrina legal	134
B) En la impugnación de actos y acuerdos locales: la causa como determinante de cada vía impugnatoria	134
1. Artículo 65 LBRL	136
a) Sentido y alcance del artículo 65: ¿instrumento de defensa de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas?	136
b) La definición del «ámbito de competencias»	137
a') «Ambito de competencias» como normatividad emanada de la propia Entidad.....	138
b') «Ambito de competencias» como ámbito material donde incide la actuación administrativa	140
c') Tesis ecléctica	141
2. Artículo 66 LBRL	142
a) La invasión de competencias.....	142
a') El exceso de las propias competencias: ¿posibilidad por sí solo la impugnación?	144
b') Necesidad de invasión efectiva de competencias estatales o autonómicas	145
c) La infracción de leyes	147
3. Artículo 67 LBRL	149
a) El interés general de España	151
b) El atentado grave	152
c) La configuración del supuesto: ventajas respecto de la suspensión gubernativa preconstitucional	153
C) En la impugnación de actos estatales: la defensa de la autonomía. Los peligros de una interpretación restrictiva de los artículos 63.2 LBRL y 3 Ley 34/1981	154
1. El régimen general y los motivos expuestos en los artículos 63.2 LBRL y 3 Ley 34/1981	154
a) Es innecesaria la expresa inclusión del motivo de defensa de la autonomía	155

	Pág.
b) La interpretación correcta del motivo de «defensa de la autonomía»	156
D) En la impugnación de actos de las Comunidades Autónomas por el Estado: el problema de la duplicidad de instancias jurisdiccionales	158
E) En la impugnación de actos de la Comunidad Europea: el influjo del contencioso francés	161
CAPITULO CUARTO. LOS SUJETOS	163
I. Ausencia de preceptos específicos sobre legitimación para el contencioso-administrativo en la LJCA: problemas que suscita	163
A) Concepto de legitimación	163
B) La legitimación en el contencioso-administrativo, según la LJCA	164
1. Administración del Estado	166
2. Administración local	167
3. Administración autonómica	169
II. La legitimación de los sujetos intervinientes en las relaciones litigiosas interadministrativas: normativa aplicable	170
A) Artículo 63 LBRL: Estado y Comunidades Autónomas-Entes locales	170
1. Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma <i>versus</i> Entes locales	171
2. Administración local <i>versus</i> Administración estatal o autonómica	172
a) Entidades locales legitimadas: el criterio restrictivo de la LBRL	173
b) Las Comarcas catalanas: su legitimación	174
B) Artículos 2 y 3 de la Ley 34/1981: Estado-Comunidades Autónomas	176
C) Artículos 211 y 173 TCEE: Comunidad Europea-Estado, Comunidades Autónomas y Entes locales	177
1. La capacidad de obrar procesal de la CEE ante jurisdicciones internas de los Estados miembros	177
2. Imposibilidad de la actuación procesal de la Comunidad Europea ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa	179
a) Legitimación pasiva	179
b) Legitimación activa de la Comunidad Europea	180
c) Una nueva perspectiva: la Directiva 89/665/CEE	182
3. La impugnación de actos comunitarios por el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes locales	183
a) Legitimación privilegiada de los Estados e Instituciones	184
b) Las restricciones a la legitimación de las demás personas jurídicas	185

	Pág.
c) La consideración de las Entidades públicas territoriales como particulares, en lo que respecta a la legitimación: crítica.....	186
III. El interés legitimante en la normativa específica: intento de sistemática	188
A) En las relaciones Estado-Comunidades Autónomas: crítica a la no exigencia de interés al Estado y su correcta interpretación jurisprudencial. El interés de la Comunidad Autónoma en la impugnación de actos estatales	189
1. El interés directo de la Administración del Estado.....	189
a) Régimen general: interés directo en la salvaguarda de la propia legalidad	189
a') Criterios jurisprudenciales	190
b') Interés directo frente al mero interés de legalidad.	193
c') Presunción « <i>iuris et de iure</i> » de un interés directo.	193
b) Interés directo en la salvaguarda del Derecho comunitario	195
2. El interés directo en la Comunidad Autónoma.....	196
B) En las relaciones Estado o Comunidades Autónomas-Entes locales.....	196
1. Reconducción del aparente interés de legalidad del artículo 65 LBRL a un efectivo interés directo	196
2. El interés en la defensa de las competencias propias (arts. 63.2 y 66 LBRL)	199
3. La impugnación previa suspensión en el artículo 67 LBRL	200
C) Punto de llegada: hacia una configuración del interés directo de las Administraciones públicas para la defensa del ordenamiento jurídico propio	202
D) El interés legitimatorio de las Administraciones nacionales en la impugnación de actos de la Comunidad Europea	203
IV. Ejercicio de la impugnación.....	205
A) Organos con competencia impugnatoria	205
1. Administración del Estado	206
a) Impugnación de actos locales	206
b) Impugnación de actos de Administraciones autonómicas	207
c) Impugnación de actos de la CEE	208
2. Administración de las Comunidades Autónomas	208
a) En general	208
b) Impugnación de actos locales. Problemas que se plantean en el ámbito urbanístico	209
3. Administración local	211
4. Comunidad Europea	211
B) Representación y defensa de las Administraciones públicas en los litigios interadministrativos	212

	Pág.
CAPITULO QUINTO. LA VIA ADMINISTRATIVA PREVIA.....	217
I. Fundamento y sentido actual de la vía administrativa previa al contencioso	217
A) Fundamento y régimen jurídico de la vía administrativa previa al contencioso	217
B) Aplicabilidad al contencioso-administrativo	218
II. La vía administrativa previa en las concretas relaciones impugnatorias interadministrativas	219
A) El mantenimiento del recurso administrativo previo en las relaciones impugnatorias Estado-Comunidades Autónomas. Problemas que plantea	219
1. La posibilidad de impugnación directa de actos y acuerdos locales	221
2. La posibilidad de impugnación directa de actos autonómicos ante el Tribunal Constitucional	222
3. Imposibilidad de extender por analogía la exención de recurso previo	222
B) El recuso administrativo previo en las impugnaciones de actos por las Entidades locales	223
C) El «requerimiento» en la impugnación de actos y acuerdos locales por el Estado o las Comunidades Autónomas.....	224
1. Naturaleza jurídica	225
a) Instituciones afines	225
b) Una institución <i>sui generis</i> : el requerimiento como una categoría nueva dentro de los medios de oposición jurídica a los actos administrativos ilegales	228
a') Similitudes con los recursos administrativos	228
b') Diferencias con los recursos administrativos	229
c') Imposibilidad del recurso de reposición	233
2. Requisitos específicos del requerimiento	233
a) La información previa	234
b) El plazo para requerir: las peculiaridades de la Ley de Régimen Local de Cataluña.....	237
c) La formulación del requerimiento	239
a') Motivación, con expresa invocación del artículo 65 LBRL y de la normativa que se estime vulnerada	240
b') Petición de anulación del acto	241
c') Señalamiento del plazo: una diferencia esencial con los recursos administrativos. La inconstitucionalidad del artículo 165.3 de la Ley catalana 8/1987	241
3. Efectos.....	244
a) Efectos de la formulación.....	245
a') La revisión del acto impugnado	245

	<u>Pág.</u>
b') La suspensión del acto en vía administrativa	246
c') La interrupción del plazo para la impugnación contencioso-administrativa	247
b) Efectos de la contestación	248
a') Anulación parcial	249
b') Contestación negativa	250
c') Silencio administrativo	251
4. Las posibilidades de requerimiento en las impugnaciones competenciales del artículo 66 LBRL	251
a) ¿Cabe el requerimiento administrativo en las impug- naciones «ex artículo 66»?	251
b) Régimen de la impugnación con requerimiento previo	253
c) Recapitulación: el requerimiento del artículo 66 LBRL	254
d) La solución de la Ley de Régimen Local de Cataluña	255
5. El requerimiento del artículo 67 LBRL: las diferencias con el modelo del artículo 65. Problemas derivados de la trans- posición de la regulación del artículo 155 CE al régimen local	256
a) Características	256
b) Efectos del ejercicio del requerimiento	258
a') Dos tesis contrapuestas: potestad de revisión fren- te a potestad de suspensión	258
b') La solución: el Presidente de la Entidad local pue- de suspender los acuerdos adoptados y convocar al órgano autor de éstos para la revisión del acto	260
D) La vía previa en los procesos en que interviene la Comunidad Europea	261
CAPITULO SEXTO. MEDIDAS CAUTELARES: EN ESPECIAL, LA SUSPENSION	263
I. Sentido actual de la suspensión en el ordenamiento español: su apli- cación a la impugnación entre Administraciones públicas	263
A) Fundamento y régimen jurídico de la suspensión como medida cautelar para la protección del administrado	263
B) La suspensión como medida de control de la legalidad en las relaciones impugnatorias interadministrativas	266
II. De la suspensión administrativa como norma general a la excepcio- nalidad actual en el régimen local	267
A) La suspensión en la LRL de 1955	267
B) Las potestades de suspensión en los Decretos de Transferencias	270
C) Doctrina del Tribunal Constitucional sobre la suspensión de ac- tos y acuerdos locales	272
D) La suspensión en el Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero	278
E) La suspensión en la Ley 40/1981, de 28 de octubre	281
F) La diversidad de regímenes de suspensión en la LBRL	285
1. Suspensión judicial ordinaria (art. 65 LBRL)	285

	Pág.
2. Suspensión judicial «urgente» (art. 66 LBRL).....	287
a) Diferencias con el régimen ordinario	288
b) Crítica	291
c) Recapitulación	292
3. Suspensión gubernativa excepcional (art. 67 LBRL).....	293
a) Carácter autónomo de la suspensión	293
b) La suspensión... ¿potestativa?	294
c) Régimen jurídico	295
III. La suspensión en las relaciones impugnatorias Estado-Comunidades Autónomas	297
A) La suspensión de los actos y acuerdos de los Entes preautonó- micos.....	297
B) La suspensión en las relaciones impugnatorias ante la Jurisdic- ción Contencioso-administrativa	299
IV. La suspensión de los actos comunitarios en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas	302
CAPITULO SEPTIMO. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO APLICABLE.....	305
A) Aplicabilidad del procedimiento ordinario	305
B) Algunos problemas que se plantean en el proceso instado por litigios interadministrativos.....	307
1. La representación y defensa de las Administraciones pú- blicas en los litigios interadministrativos (remisión)	308
2. La personación y la rebeldía.....	308
3. Inadmisibilidad del recurso: en especial, la incompetencia y la ausencia de reposición	309
4. Modos anormales de terminación del procedimiento: des- sistimiento, allanamiento	312
C) Especialidades del procedimiento en los litigios relativos al ré- gimen local	314
1. En los conflictos originados «ex artículos 65 y 66 LBRL» .	314
a) Plazo de interposición del recurso	315
b) Iniciación del proceso	315
c) El artículo 66 como opción	316
2. En los conflictos ex artículo 67 LBRL	317
a) Introducción	317
b) Antecedentes.....	319
c) El procedimiento especial del artículo 118 LJCA, ¿es aplicable al supuesto del 67 LBRL?.....	321
a') En cuanto al ámbito objetivo del proceso.....	322
b') En cuanto a los sujetos intervinientes	322
d) Los inconvenientes de la aplicación del procedimiento del artículo 118 LJCA	323

	<u>Pág.</u>
e) La necesaria adaptación del procedimiento ordinario.	327
f) La posibilidad de levantamiento de la suspensión	329
3. Innecesariedad de adaptación del proceso ordinario a los litigios surgidos del artículo 63.2 LBRL	331
D) Especialidades del proceso en los litigios Estado-Comunidades Autónomas	332
E) Procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades	333
CONCLUSIONES	335
BIBLIOGRAFIA	341