

El requerimiento administrativo en el control de la legalidad de los actos y acuerdos de las entidades locales

Iñigo Sanz Rubiales

Departamento de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

SUMARIO: 1. INTRODUCCION: EL REQUERIMIENTO EN LA IMPUGNACION DE ACTOS Y ACUERDOS LOCALES POR EL ESTADO O LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. 2. NATURALEZA JURIDICA DEL REQUERIMIENTO. 2.1. Instituciones afines. 2.2. Una institución «sui generis»: el requerimiento como una categoría nueva dentro de los medios de oposición jurídica a los actos administrativos ilegales. 2.2.1. Similitudes con los recursos administrativos. 2.2.2. Diferencias con los recursos administrativos. 3. REQUISITOS ESPECIFICOS DEL REQUERIMIENTO. 3.1. La información previa 3.2. El plazo para requerir. Las peculiaridades de la Ley de Régimen Local de Cataluña. 3.3. La formulación del requerimiento. 4. EFECTOS. 4.1. La revisión del acto impugnado. 4.2. La interrupción del plazo para la impugnación contencioso-administrativa. 5. CONCLUSION.

1. INTRODUCCION: EL REQUERIMIENTO EN LA IMPUGNACION DE ACTOS Y ACUERDO LOCALES POR EL ESTADO O LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

La impugnación de actos de unas Administraciones públicas por otras constituye un régimen peculiar que se diferencia netamente de los recursos incoados a instancia de los administrados: ambas partes en el proceso sirven a intereses generales y gozan de los privilegios y prerrogativas típicamente administrativas. La vía administrativa previa en estos contenciosos tiene un sentido específico, que difiere del de los tradicionales recursos administrativos.

La LBRL, consciente de ello, ha creado una nueva vía administrativa previa al contencioso, adecuada a la impugnación de actos y acuerdos locales por el Estado y las Comunidades Autónomas, diversa de los recursos de los administrados como legitimados activamente también frente a los actos de las mismas Entidades locales (1), o —incluso— del previsto para los litigios entre Administración

(1) Vid., art. 52.1 LBRL: «Contra los actos y acuerdos de las Entidades locales que pongan fin a la vía administrativa, los interesados podrán, previo recurso de reposición, en

del Estado y de las Comunidades Autónomas: el requerimiento potestativo de anulación (2).

La novedad se produce en el capítulo III del Título V, relativo a la impugnación de actos y acuerdos locales, en el que la Ley no alude al recurso de reposición, y sí a una institución que va a hacer sus veces: la LBRL introduce un requerimiento interadministrativo, como vía previa al contencioso distinta (3), *sustitutiva del recurso de reposición* y aplicable exclusivamente a los actos y acuerdos de las Entidades locales bajo las condiciones reseñadas en el art. 65 de la Ley, relativo a la impugnación de

los casos en que proceda, ejercer las acciones que procedan ante la Jurisdicción contencioso-administrativa». En este sentido (impugnación por los administrados) no existe, pues, innovación alguna.

(2) La exigencia de reposición en la impugnación de actos autonómicos por el Estado, o viceversa, choca con la posibilidad de impugnación directa cuando cualquiera de estos dos últimos sujetos administrativos pretenden recurrir actos o acuerdos emanados de las Entidades locales. Como dice la s. TS de 23 de febrero de 1989 (Ar. 2530): «...la voluntad normativa tiene claramente marcado su cauce de expresión —la Ley— por lo que el hecho de que haya querido a través de la ley de Bases de Régimen Local 7/1985, eximir del recurso de reposición a las Administraciones Central y Autonómica cuando se dirijan a impugnar actos de las Corporaciones locales, arguye cabalmente que no ha pretendido extender este privilegio a la Administración del Estado en su actitud reaccional frente a las Comunidades Autónomas, dentro del marco del recurso contencioso-administrativo, en el que rige con carácter principal la Ley de 27 de diciembre de 1956, cuyo art. 52 al que se remite el 126 de la Ley de Procedimiento Administrativo, establece como requisito previo el recurso de reposición si no estuviese expresamente exceptuado» (F.J. 3º). La diferencia de trato en cuanto a la exigibilidad de la vía previa administrativa deriva, en último extremo, de la misma dispersión de las fuentes (a las impugnaciones de actos locales se aplica la LBRL, mientras que a las de actos autonómicos, la LJCA y la L. 34/1981, que la complementa). La heterogeneidad de planteamientos entre las diversas normativas citadas hay que achacarla a las diferencias de edad entre unas y otras: frente al clásico —en Derecho español— planteamiento de la LJCA, que exige el previo recurso administrativo, la LBRL adopta una línea novedosa y, por qué no decirlo, con ciertos tintes de «ensayo», que apuesta por la introducción del requerimiento (como vía administrativa previa) y por la supresión del carácter preceptivo; esta supresión de la obligatoriedad de la vía previa puede ser consecuencia de la esencial diferencia que el principio de autonomía ha introducido en las relaciones interadministrativas, plasmado ya en la LBRL, pero no aún en las relaciones de impugnación Estado-Comunidad Autónoma. No cabe duda de que los recursos interadministrativos pasarán a ser potestativos en la legislación común, *lege ferenda*, como ya se empieza a vislumbrar en la legislación sectorial: así, el art. 119 de la Ley de Costas, de 28 de julio, declara la posibilidad de que los actos y acuerdos que infrinjan esa Ley puedan ser impugnados *directamente* por las Administraciones estatal, autonómica o local Cfr., DIAZ DELGADO, J., «Recursos contra los actos de aplicación de la ley de Costas», *RGD*, N. 543 (1989), pág. 7843.

(3) Novedad que no es tanta, pues el viejo Proyecto de Ley de las Bases de la Administración Local (*BOCCGG*, Congreso de los Diputados, n. 196-I, de 25 de mayo de 1981, pág. 1337) lo recogía ya en su art. 47, como vía previa a la impugnación estatal o autonómica de actos y acuerdos locales que infringiesen el ordenamiento.

actos o acuerdos locales que infrinjan el ordenamiento jurídico (4). La vía que inaugura la LBRL es, pues, la del «requerimiento» (5). De ahí que, en definitiva, el recurso de reposición no tenga cabida en esta regulación, como expresamente atestigua el art. 214.2 ROF: «las impugnaciones a que

(4) Aunque, ante el silencio de la Ley, cabría —con dificultad— utilizar el requerimiento en las impugnaciones (por motivos competenciales) derivadas del art. 66 LBRL: entienden muchos que la expresión utilizada «podrán impugnar... sin necesidad de requerimiento» implica que la vía de acceso al contencioso es, en todo caso, directa, y que de utilizar aquél, su interposición no interrumpiría el plazo preclusivo de quince días para recurrir ante la instancia judicial (SANTAMARIA PASTOR, A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, CESRA, Madrid 1988, pág. 1179; JIMENEZ BLANCO, A., «Las relaciones interadministrativas de supervisión y control», en *Tratado de Derecho Municipal*, I, Civitas, Madrid 1988, pág. 324. La misma opinión sostenía M. NAVARRO PALACIOS en «La suspensión de acuerdos locales en materia de urbanismo», *Organización territorial del Estado (Administración Local)*. IEF, Madrid 1985, pág. 2261). En favor de esta lectura, entiendo que hay que considerar la redacción del art. 53 LBRL (mantenido, tal cual, en el ROF, art. 218.1), donde se dice: «Sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los artículos 65, 67 y 110 de esta ley, las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, establece la legislación reguladora del procedimiento administrativo común». Los artículos 65 y 67 se citan porque, mediante el requerimiento previsto en ellos, se posibilita a la Entidad local la revisión del acto sospechoso de ilegalidad; la omisión del art. 66 parece suficientemente explícita, en el sentido de no prever tal vía administrativa para los conflictos competenciales. Otro sector se inclina por la permisón del susodicho requerimiento; a salvo de los plazos, tendría los mismos requisitos y efectos que el art. 65. Y lo hace basándose también en la letra de la ley: «podrán ser impugnados directamente» quiere decir que el requerimiento no es preceptivo, pero en ningún momento se puede entender que resulte prohibida su utilización (GONZALEZ PEREZ, J., *Régimen Jurídico de la Administración Local*, Abella, Madrid 1985, pág. 742; Redacción de EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS, *Nuevo Régimen Local*, Abella, Madrid 1986, pág. 604; BERMEJO VERA, J., «El control de las decisiones locales», *Tratado de Derecho Municipal*, I cit., págs. 570-571; FANLO LORAS, A., *Fundamentos constitucionales de la Autonomía Local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1990, pag. 479; GARCIA ESCUDERO, P., y PENDAS GARCIA, B., *El nuevo Régimen Local español*, Praxis, Barcelona 1985, pág. 290; NIETO, A., «La impugnación jurisdiccional de actos y acuerdos de las Entidades Locales», RAP, n. 115 (1987), págs. 12 y 14; MORENO MOYA, J., y SANZ ASENJO, J.R., *Impugnación de actos y acuerdos de las Corporaciones Locales*, Banco de Crédito Local, Madrid 1988, pág. 83. J. TORNOS MAS arguye dos razones a favor de esta posibilidad: de una parte, la relación al precepto anterior, debe permitirse la solución allí prevista; y de otra, por motivos de eficacia: de manera especial cuando se trata de un conflicto competencial, el requerimiento motivado puede evitar el recurso y permitir al ente local que revise su conducta: vid., «La impugnación de actos y acuerdos de las Entidades locales: el art. 66 de la Ley de Bases del Régimen Local», *RJC*, n.1 (1988), pág. 89.. Postura, por otra parte, ratificada por la Ley 8/1987 de 15 de abril, municipal y de Régimen local de Cataluña (art. 166.1).

(5) Vid., por todos, PAREJO ALFONSO, L., «Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley de Bases de Régimen Local», REALA, n. 238 (1989), pág. 1077. Al margen de lo ya expuesto, hay que decir que el recurso de reposición sí que es exigible en las impugnaciones de actos de la Comunidad Autónoma o del Estado que atenten contra la autonomía de las Entidades locales. El silencio legal (el art. 63.2 LBRL simplemente reconoce la

se refiere el párrafo anterior [las del art. 65 LBRL] están exceptuadas del recurso previo de reposición» (6).

2. NATURALEZA JURIDICA DEL REQUERIMIENTO

La LBRL configura el requerimiento del art. 65 como vía administrativa previa al contencioso, aunque de carácter potestativo. No se diseña como ejercicio de una potestad de ejercicio obligatorio por parte de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas ante un determinado supuesto de hecho, ni siquiera como una carga...; sus efectos se pueden obtener de la impugnación jurisdiccional directa, si bien por un procedimiento más lento y complejo (7).

2.1. Instituciones afines

La novedad de la institución del requerimiento ha provocado cierta confusión a la hora de calificar su naturaleza jurídica. De ahí el interés de deslindar esta institución de otras figuras afines (8):

- a) La configuración literal de la redacción legal parece responder a la de un «acto de requerimiento de carácter conminatorio», esto es, una

posibilidad de este recurso jurisdiccional) obliga a la aplicación de las normas generales de recursos, y estas normas generales no eximen de la reposición previa más que por las causas citadas en el art. 53 LJCA. En estas relaciones, pues, no se prevé de ninguna manera la posibilidad de requerimiento.

(6) No comparto, por ello, la tesis de RIVERO ISERN, que propugna la ilegalidad del art. 214.2 ROF, por tratarse de un precepto reglamentario contrario al art. 53 LJCA (actos exceptuados del recurso de reposición), porque la inaplicabilidad de este recurso, aunque se determina expresamente en el Reglamento, deriva del propio contenido de la LBRL. Cfr., RIVERO ISERN, J.L., *Manual de Derecho Local*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla 1989, pág. 347.

(7) El art. 67 LBRL prevé también el ejercicio del requerimiento, pero éste posee unas características que lo diferencian netamente del régimen general del art. 65: es de ejercicio obligatorio, se dirige al Presidente de la Entidad, etc. Parecería configurarse como conditio iuris de la suspensión y de otras medidas que puede adoptar el delegado del Gobierno frente a la actuación local. No es sino una transposición, pura y simple, del previsto por el art. 155 CE al régimen local. La doctrina discrepa seriamente respecto del alcance del requerimiento del art. 67 LBRL: ¿posibilita la suspensión de acuerdos colegiados por parte del Presidente de la Entidad? Véanse, por todos, los trabajos de J.M. REYES MONTERREAL, «Nuevo sistema de impugnación de las resoluciones de las Administraciones local estatal y autonómica», *LA LEY*, n. 1756 (1987), pág. 5, y de L. PAREJO ALFONSO, «Relaciones interadministrativas...», cit., págs. 1096-1097.

(8) Cfr., GONZALEZ NAVARRO, F. *Curso de Derecho Administrativo español*, II, EUNSA, Pamplona 1988, pág. 856 y ss.

intimación. Envolvería una orden de ejecución en un determinado sentido, que la Administración superior promueve frente a la inferior. De ahí que en un primer momento surja automática la equiparación a la figura del art. 155 CE, que prevé que el Gobierno pueda requerir al Presidente de la Comunidad Autónoma si ésta no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan (9).

Si bien literalmente coincide el término utilizado, no ocurre lo mismo con el concepto o significado: parece contradictorio utilizar esta vía ante simples infracciones del ordenamiento jurídico estando por medio la autonomía local, pues atentaría contra la misma (10). Por otra parte, «los efectos que con él se consiguen —en el sentido de intimación— muy difícilmente se armonizan con los principios que informan nuestro ordenamiento jurídico en cuanto a modificación/anulación/revocación de acuerdos» (11).

De esta manera, los efectos que produce la utilización del requerimiento según el régimen del art. 65 contradicen los que son propios del término utilizado por la LBRL.

El principal efecto será que la Administración local, «en virtud del requerimiento», podrá anular el acto o acuerdo (12). Pero si éste es declarativo de derechos, cabe plantearse en virtud de qué título o potestad puede anular la Entidad local el acto. Una simple orden de ejecución por parte de una persona jurídico-pública no jerárquicamente superior no puede, en sí misma, habilitar a la Entidad local —autónoma— para anular el acto emitido, si éste es declarativo de derechos.

En definitiva, el carácter —tanto la naturaleza jurídica como los fines— de la orden de ejecución o intimación no parece adecuarse a los efectos que la Ley pretende deriven del requerimiento, según el citado art. 65 LBRL (13).

(9) En este sentido, el art. 155 CE instituye un requerimiento como solicitud previa de la adopción de medidas extraordinarias.

(10) GONZALEZ NAVARRO, F., *Curso...*, cit., pág. 858.

(11) FIGUEIRA LOURO, M., «Suspensión-impugnación por la Administración de los acuerdos ilegales de las Corporaciones locales», en *REVL*, n. 217 (1983), pág. 59.

(12) Art. 215.3 ROF: «La Entidad local, en virtud del requerimiento, y en el plazo señalado para ello, podrá anular dicho acto o acuerdo, previa audiencia, en su caso, de los interesados».

(13) A idéntica conclusión llega GONZALEZ NAVARRO, en *Derecho Administrativo...*, cit., pág. 859: después de demostrar la inadecuación del acto de requerimiento como

- b) Podría responder el requerimiento a la figura de la *revisión de oficio, a instancia de parte*, de los arts. 109 y 110 LPA (Fanlo Loras (14).

De esta manera se solventa la cuestión de la potestad revisora del ente local: este anularía, o tendría potestad para ello, el acto supuestamente infractor del ordenamiento en virtud del mismo requerimiento.

Sin embargo, surgen inconvenientes difícilmente salvables: la revisión de oficio actúa solamente sobre actos supuestamente nulos de pleno derecho, enumerados en el art. 47 LPA, (y, en su caso, anulables que supongan una infracción manifiesta de la ley: art. 110 LPA); en cambio, el art. 65 admite requerir a la Entidad local cuando se considere que el acto o acuerdo en cuestión «infringe el ordenamiento jurídico». Cabe, pues, cualquier tipo de infracción, sin límite alguno tampoco en las normas infringidas. Esto amplía, con mucho, el concepto de la revisión de oficio, tal y como se regula en la Ley de Procedimiento.

El art. 53 LBRL deja zanjada esta cuestión al admitir que «sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los artículos 65, 67 y 110 de la Ley 7/1985, los órganos de las Entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos, en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común» (15). Al art. 65 no se le aplica el procedimiento de revisión de los artículos 109 y ss. LPA, de donde se infiere fácilmente que la revisión de los actos y acuerdos «requeridos» va por otra vía.

orden de ejecución formal al previsto en el art. 65 LBRL, termina concluyendo: «aquí debe haber algo distinto a un simple requerimiento». FANLO LORAS, en una lectura de estos párrafos, critica al anterior como si la tesis que aquél desecha la hubiese realmente admitido; y, de hecho, coincide con aquél: «considero —dice FANLO— que esta lectura no se ajusta a la configuración legal del requerimiento, y a la libertad que en todo momento conserva la Entidad local para anular o no el acto afectado. La afirmación de GONZALEZ NAVARRO es totalmente gratuita» (*Fundamentos...*, cit., pág. 487, nota 246). En resumen, y a pesar de lo erróneo de este último juicio, ambos tratadistas llegan a idéntica conclusión.

(14) *Fundamentos...*, cit., pág. 482. En el mismo sentido, MORENO MOYA, J., Y SANZ ASENJO, J.R., *Impugnación...*, cit., pág. 81.

(15) Idéntica redacción mantiene el art. 218.1 ROF. FANLO LORAS (*Fundamentos...*, cit., pág. 482) deduce precisamente de estos preceptos que la naturaleza jurídica de la revisión de los actos en el art. 65 (y 67) LBRL es la de una revisión de oficio, a pesar del plazo restrictivo para ejercitarla, de la no-previsión de dictamen del Consejo de Estado, o de la exigencia de previa audiencia; pero son éstas características que diferencian *sustancialmente* el requerimiento de la auténtica revisión de oficio.

- c) Se podría plantear, igualmente, que el requerimiento regulado por la LBRL se equiparase a un requerimiento de inhibición por motivos competenciales (16), típico de conflictos de competencias (vgr., arts. 62 y 63 LOTC, que —dentro del procedimiento para la solución de los conflictos positivos entre el Estado y las Comunidades Autónomas— regulan el ejercicio del requerimiento de incompetencia), y de conflictos jurisdiccionales (ya aparecía en la vieja Ley de Conflictos de 17 de julio de 1948 —arts. 15 y ss.— y que se mantiene en la actual Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo de conflictos jurisdiccionales —arts. 9 y ss.—); sin embargo, únicamente se prevé la utilización de aquél —en el art. 65 LBRL— ante posibles infracciones del ordenamiento jurídico en general. Podrían ser éstas originadas por infracciones de la distribución competencial, pero para ello ya está prevista la vía del artículo siguiente (66). Cabe, por tanto, cualquier tipo de infracción del ordenamiento jurídico, y no sólo las de orden competencial.

2.2. Una institución «sui generis»: el requerimiento como una categoría nueva dentro de los medios de oposición jurídica a los actos administrativos ilegales.

2.2.1. Similitudes con los recursos administrativos

La única solución coherente con la verdadera naturaleza jurídica del acto de requerimiento parece ser la de que la Ley, de forma ambigua, está asimilándolo —*en cuanto a los efectos* que atribuye al mismo— a un *recurso administrativo*, como vía previa al proceso contencioso-administrativo; más específicamente a un recurso de reposición, en cuanto que se dirige y corresponde contestarlo a quien dictó el acto o acuerdo. A este sentido apunta la doctrina (17), y se pueden aducir algunos datos para confirmar lo expuesto:

- a) La Entidad local podrá anular el acto o acuerdo en virtud del requerimiento: la habilitación para la revisión del acto supuestamente infractor del ordenamiento viene dada por el previo requerimiento, como un título legitimador (a semejanza de un recurso administrativo).

(16) Entiende NAVARRO PALACIOS que el requerimiento regulado por la LBRL se inspira en el homónimo de la LOTC, relativo a los conflictos positivos de competencias. Cfr. «La suspensión...», cit., pág. 2261.

(17) Vid., entre otros, GONZALEZ PEREZ, J. *Régimen jurídico...*, cit., págs. 744-745; GONZALEZ NAVARRO, F., *Derecho Administrativo...*, cit., pág. 860; LLISSET BORRELL, F., *Manual de Derecho Local*, Abella, Madrid 1985, pág. 334; RIVERO ISERN, J.L., *Manual...*, cit., pág. 347.

- b) La Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma respectiva tienen la calidad de interesados, según los arts. 63.1 y 65.1 LBRL y en virtud de estas normas legitimantes, están en condiciones de poner en marcha el mecanismo, a modo de recurso.
- c) Las impugnaciones a que se refiere el art. 65 «están exceptuadas del recurso previo de reposición» (art. 214.2 ROF). Esta declaración puede implicar que, o se admite únicamente la vía directa (cosa que no es verdad) o que se ha creado una vía administrativa diversa de acceso al contencioso, como es el caso (18). Por tanto, sustituye al recurso de reposición y cumple —al menos en parte— las mismas funciones que aquél, sin perjuicio de que sea, como efectivamente es, de ejercicio postestativo.
- d) De hecho, como se verá posteriormente, habida cuenta de la escasa regulación que sobre la materia se prevé en la LBRL y en el ROF, y de las inevitables lagunas que se han podido descubrir en la práctica habitual, resulta de aplicación —con carácter subsidiario— la normativa sobre recursos administrativos prevista por las Leyes de Procedimiento (LPA, LJCA) en todo lo que no contradiga lo previsto por la Ley de Régimen Local.

Cumple, en definitiva, las mismas funciones que el recurso de reposición, en cuanto que habilita la revisión del acuerdo por el propio ente que lo adoptó (19).

2.2.2. *Diferencias con los recursos administrativos*

A pesar de lo dicho en líneas anteriores, el requerimiento tiene diferencias con los recursos de reposición o alzada ordinarios (LJCA, arts. 52 ss, PPA, arts. 113 ss); diferencias, algunas, de carácter accidental, que no influyen realmente en la esencia de la institución: requisitos de

(18) Es planteable intentar interpretar el art. 214.2 ROF en el sentido de que el recurso previo de reposición (ordinario) sea potestativo aquí, análogamente a la matización que el art. 126 LPA hace sobre las exclusiones del art. 53 LJCA. Esto es así en la medida en que el recurso de reposición ordinario ha sido sustituido por el requerimiento, que *sí es* potestativo. Por otra parte, conduciría al absurdo la mera posibilidad de ir a la tradicional reposición, cuyos inconvenientes, desde el punto de vista de la legitimación activa, son numerosos en relación al requerimiento del art. 65, siendo nulas las ventajas. GONZALEZ NAVARRO, ateniéndose a la interpretación «*sensu contrario*» del art. 214.2 ROF, llega a la misma conclusión (op. cit., pág. 859) e igualmente, BERMEJO VERA no hace sino confirmar lo mismo, en «El control...», cit., pág. 571.

(19) Vid., por todos, NIETO, A., «La impugnación...», cit. pág. 12.

interposición, expresiones que debe contener, plazos para promoverlo, etc. Pero no queda ahí la diversidad de regímenes: otros aspectos, de carácter esencial, marcan la distinta naturaleza jurídica de recursos y requerimientos (20):

a) El requerimiento es siempre potestativo.

La Ley Local configura la vía previa del requerimiento en el art. 65 como dispositiva: el párrafo primero dice textualmente:

«Cuando la Administración del Estado o la de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de sus respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad local infringe el ordenamiento jurídico, *podrá requerirla...*». Por si no fuera suficientemente claro el término utilizado (podrá), el tercer párrafo del mismo artículo 65 admite la posibilidad de impugnar directamente, ante la Jurisdicción contencioso-administrativa y «*sin necesidad de previo requerimiento*» los actos supuestamente infractores del ordenamiento (21). La Administración de tutela puede hacer uso o no, según determine ella misma, del requerimiento dirigido a la Entidad local. Y, en definitiva, la ausencia de requerimiento no puede ser obstáculo a la admisibilidad de la impugnación en vía judicial (22).

(20) En contra, GONZALEZ NAVARRO, que lo considera como un recurso de reposición especial potestativo: *Derecho Administrativo...*, cit., pág. 860. En el mismo sentido, véase la s. TS de 12 de marzo de 1990 (Ar. 3404), F.D. 1.º.

(21) En el Proyecto de Ley se configuraba el ejercicio preceptivo del requerimiento: mediante una enmienda aprobada en el Senado, el párrafo tercero del art. 65 fue sustituido por la actual redacción. La redacción primitiva del precepto era la siguiente: «Si la Entidad no atendiera el requerimiento en el plazo de 15 días hábiles a partir de su notificación, la Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma podrá impugnar el acto o acuerdo directamente ante la Jurisdicción contencioso-administrativa» (*B.O.C.C.GG.*, n. 129, de 19 de abril de 1984, pág. 1242). Esta primera redacción fue modificada a través de la enmienda n. 489, del Grupo Parlamentario Socialista del Senado, aprobada el día 27 de febrero de 1985. Vid. *B.O.C.C.GG.*, n. 215, pág. 238. Curiosamente, la redacción del art. 66, que estaba diseñada en función del precepto anterior, no fue modificada a su vez, lo cual ha creado serias confusiones a la hora de interpretar dicho art. 66. El ROF disipa algunas de las dudas creadas, aunque a pesar de todo subsisten diferentes criterios en otros aspectos, vgr. procedimiento jurisdiccional aplicable, posibilidad de utilizar la vía del requerimiento en las impugnaciones por motivos competenciales, etc.

(22) Como reconoce la s. TS de 17 de julio de 1989 (Sala 3ª, sección 1ª), Ar. 5825: «(...) por ser el requerimiento reglado en dicho artículo 65 meramente potestativo, su posible irregularidad no tendría encaje en ninguna de las causas de inadmisibilidad establecidas en el artículo 82 de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, de las

Según esto, la tradicional concepción del recurso de reposición como «requisito previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo» aparece desvirtuada. No estamos ante un presupuesto procesal cuya omisión dé lugar a la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo. Así se desprende de la confusa regulación de los artículos 65 y 66. *No es que no sea requisito previo en el supuesto del art. 66 y sí en el art. 65, sino que no lo es en ningún caso»* (23). En este mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia del Tribunal Supremo (24).

Esta solución —el carácter dispositivo— ofrece indudables ventajas a los eventuales requirentes, Estado y Comunidades Autónomas (25).

El hecho de que la Ley local asigne semejante innovación al régimen de impugnación entre personas jurídico-públicas territoriales y

que la más análoga, la de su apartado e), exige que la previa reposición omitida sea preceptiva; (...)» (F.D. 1.º). En el mismo sentido, puede verse el Auto de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Valladolid de 19 de mayo de 1989: «(...) en segundo lugar, porque, sentado lo anterior, el requerimiento a la Entidad Local a que dicho precepto se refiere [art. 65 LBRL] presentado fuera de plazo no tiene efectos preclusivos respecto a la vía contenciosa como se desprende del *carácter meramente facultativo que tal requerimiento tiene*. De aquí que en este caso el único plazo que vinculaba a la Administración autora para la interposición del recurso era el de los dos meses desde la notificación del acuerdo impugnado» (F.J. 2.º).

(23) GONZALEZ PEREZ, J., *Régimen jurídico...*, cit., pág. 742.

(24) Cfr., entre otras, las ss. de 8 de julio de 1988 (Ar. 5567), F.D. 2º; 23 de febrero de 1989 (Ar. 2530), F.D. 3º; 17 de julio de 1989 (Ar. 5825), F.D. 1º, 12 de marzo de 1990 (Ar. 3404), F.D. 1º, etc.

(25) Con todo, algún sector de la doctrina cuestiona la conveniencia del ejercicio potestativo del requerimiento. Desde la perspectiva de la funcionalidad de la institución, una crítica al carácter potestativo del requerimiento puede verse en FANLO LORAS, A., *Fundamentos...*, pág. 479; desde otros puntos de vista, entienden algunos que de ser exigible el previo requerimiento, las Entidades locales podrían reconsiderar sus acuerdos; de la otra manera se puede estar atentando contra el «*principio de lealtad recíproca*» del art. 10 LBRL, al promover de modo exclusivo la vía judicial (si el demandante así lo estima conveniente) sin previo apercibimiento a la parte contraria y por infracciones cualesquiera del ordenamiento jurídico. En esta línea, la Redacción de EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS, en mi opinión erróneamente, entiende que la exigibilidad de previo requerimiento parece más congruente con el principio de autonomía, porque permite a las Entidades locales reconsiderar su acuerdo (*Nuevo Régimen local*, ABELLA, Madrid 1986 pág. 604). Pero hay que destacar, como bien dice E. GARCIA DE ENTERRIA (*Hacia una nueva justicia administrativa*, Civitas, Madrid 1989, págs. 58-59), que la Administración conoce inmediatamente la interposición de un recurso y desde ese momento puede reaccionar contra ella. Por lo demás, no veo obstáculo al principio de autonomía local, pues la impugnación directa no impide la ejecución del acuerdo recurrido.

no lo haya hecho todavía en el caso de los administrados frente a los actos locales presuntamente atentatorios de sus derechos e intereses (26) responde a la posición de superioridad que ostentan las Administraciones estatal y autonómica sobre la local.

En resumen, *el ejercicio potestativo del requerimiento como vía previa al contencioso-administrativo se ha atribuido exclusivamente en beneficio de las personas jurídicas legitimadas activamente: Estado y comunidades Autónomas*. Y viene, en cierto sentido, a constituir una *compensación por las facultades de control administrativo perdidas* por estas Administraciones al pasar a la Jurisdicción, de modo complejo, el control sobre los actos locales.

b) El requerimiento manifiesta la posición de supremacía de las Administraciones estatal y autonómica.

Se ha podido ver que, en cuanto a los efectos, el requerimiento es asimilable a un recurso administrativo. Pero no es un recurso, sino algo distinto, como se puede deducir por lo siguiente:

a') En primer lugar, y aunque sea obvio, el requerimiento sólo despliega su virtualidad en las relaciones interadministrativas: sólo pueden ser sujetos activos las Administraciones estatal y autonómica y pasivos los Entes locales; no se ha previsto para otras relaciones, y su propia naturaleza repugna a la aplicabilidad a relaciones Administración-particulares.

b') El término utilizado por la LBRL —requerimiento— responde a un intento del legislador de deslindar esta institución —también formalmente— de la categoría de los recursos administrativos. Mientras el recurso tiene connotaciones de una relación desigual (Administración-administrado) fundamentada en una relación de supremacía general o especial, donde éste solicita y aquélla concede o no, el requerimiento, por lo que el término implica de «exigencia», sugiere una relación de superioridad del requirente sobre el requerido (o, incluso, un cierto contrapunto

(26) Salvo la supresión de la preceptiva vía económico-administrativa previa al contencioso. Reforma muy criticada, sin embargo, por el carácter de independencia que han venido manteniendo los Tribunales Económico-administrativos en sus resoluciones y por lo barato del procedimiento, frente al costoso contencioso-administrativo. Véase, por todos, PEREZ MORENO, A., «Garantías Jurídicas de las Haciendas Locales», *RAAP*, n. 1. (1990), págs. 63 y ss.

de igualdad, como ocurre en la regulación de los conflictos de competencias) (27). Efectivamente, no parece psicológicamente adecuado que las Administraciones superiores «se humillen» interponiendo recursos de reposición ante la Administración local que, aun siendo autónoma, no deja de ser inferior. Aunque con una visión más crítica se podría deducir que se ha pretendido evitar la terminología tradicional por el desprestigio que actualmente sufre el recurso de reposición, las modificaciones terminológicas pretenden que la institución se ajuste a la posición de responsabilidad pública superior de las Entidades requirentes frente a la requerida (28). De ahí que se hable de esta institución como «un importante elemento de disuasión política», al margen de la indudable función jurídica (29).

- c¹⁾ El diseño de la institución, por otra parte, adolece de una flexibilidad desconocida en los recursos tradicionales: el plazo de respuesta se fija unilateralmente por la Entidad que promueve el requerimiento, y no por la ley, y las formalidades para la interposición del mismo son mínimas. Esta característica de la libertad del requirente para la fijación del plazo de contestación vuelve a poner de manifiesto la posición de superioridad de la Administración estatal o autonómica frente a la local, en la medida en que es la Administración superior y no la Ley la que determina la

(27) Otro aspecto —que recuerda al requerimiento estrictamente competencial— es el hecho de que el requerimiento se dirige contra la entidad. Formalmente, no parece tratarse ya de un «proceso al acto» (en un recurso, lo que se recurre es una actuación), sino de una solicitud, personal, para que la entidad requerida modifique su actividad pasada. En definitiva, se trata de una personalización del conflicto, frente a la tradicional objetivación (y que nos vuelve remitir al cierto carácter «compulsivo»). De idéntica forma se plantea en la LOTC para los conflictos Estado-Comunidad Autónoma (arts. 63 —conflictos positivos— o 71 —conflictos negativos—, etc.), en la LOJ 2/1987, de 18 de mayo (arts. 9 y 10, sobre conflictos de jurisdicción entre Juzgados o Tribunales y la Administración) o en la vieja LCJ de 17 de julio de 1948, art. 52, para los conflictos de atribuciones entre diversos Ministerios, etc..

(28) Cfr., en este sentido, la s. TS de 12 de marzo de 1990, Sala 3ª-Sección 5ª (Az. 3404): «Un Estado, sea unitario, autonómico o federal, es una totalidad organizada cuyos distintos elementos actúan conforme a reglas de coherencia e inteligibilidad y cuyo funcionamiento es preciso asegurar mediante los oportunos mecanismos de dirección, de alimentación y también de frenado. Mecanismos cuya existencia en nuestro ordenamiento es innegable como lo prueba, por ejemplo, el que se hable en ese artículo 65 de «requerimiento» de anulación de un acto formal elaborado por la Corporación local, y que implica el reconocimiento de una evidente supremacía de unas Administraciones sobre otras» (F.D. 3º).

(29) RIVERO ISERN, J.L., *Manual de Derecho Local*, cit., pág. 348.

urgencia de la resolución local. Sin embargo, la flexibilidad de esta institución no supone que se trate de una «negociación», peligrosa cuando se evalúa la adecuación a la legalidad de una actuación administrativa (30).

En definitiva, se trata de una institución *sui generis*, que podría englobarse dentro de los medios de reacción contra los actos administrativos contrarios al ordenamiento, como una categoría nueva; coincide con los recursos administrativos (principalmente con el de reposición) en los efectos que su interposición produce: principalmente, la revisión del acto supuestamente ilícito; difiere de aquéllos (además de por algunas cuestiones secundarias de plazos o de formalización procedimental) por su carácter interadministrativo y potestativo en todo caso y, especialmente, por lo que deja traslucir respecto a la posición de supremacía del Estado y Comunidad Autónoma sobre los Entes locales (carácter personalizado, impositivo, previsión unilateral de plazos de contestación, etc.).

Se podría incluir, así, dentro de los medios de reacción frente a las actuaciones ilegales de la Administración, como una especie o categoría nueva, a añadir a las ya clásicas: recursos administrativos, acción de nulidad, etc.

3. REQUISITOS ESPECIFICOS DEL REQUERIMIENTO

El requerimiento, para que produzca todos los efectos que la Ley prevé, necesita formularse de acuerdo con lo exigido por el art. 65 LBRL (y, en su caso, por los correspondientes preceptos de desarrollo reglamentario).

(30) No puedo compartir, por ello, la afirmación de que «la negociación tiene aquí su plasmación en la previsión del requerimiento» (L. VANDELLI, «Las premisas de la ordenación constitucional de la Administración Local española: tradición revolucionario-napoleónica y perspectiva comparada», *Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría)*, IV, Civitas, Madrid 1991, pág. 3168). Quizá este autor se refiera, de forma inconsciente, al sistema francés instaurado por las Leyes de descentralización de 1982: efectivamente, la fase administrativa de control instaurada por la Ley francesa 82/623, de 22 de julio (art. 3.º), y definida por la Circular de la misma fecha (art. 11), potencia y posibilita la negociación y el diálogo entre los representantes de las distintas Administraciones. Pero la flexibilidad con que se diseña supone la posibilidad de que opere al margen de la legalidad, aunque tenga la legalidad por objeto: de ahí las críticas que tal regulación ha recibido: vgr., HELIN, J.C., «Sur la régulation administrative du contrôle de légalité et le droit», *RFDA*, n. 5 (1987), págs. 767-770; desde otra perspectiva, puede verse el verdadero alcance del nuevo sistema de negociación en MARTIN, S., *Contrôle a posteriori de la légalité des actes des collectivités locales*, Berger-Levrault, París 1990, págs. 295 y ss.

Si bien hay variaciones con respecto a la regulación general de los recursos administrativos, estas normas generales de procedimiento, —incluidas de manera principal en la LPA y en la LJCA— entran en aplicación de forma directa ante el silencio legal en muchos de los aspectos de la regulación.

3.1. La información previa

«Las entidades locales tienen el deber de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, en los plazos y forma que reglamentariamente se determinen, copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas. Los Presidentes y, de forma inmediata, los Secretarios de las Corporaciones serán responsables del cumplimiento de este deber.» (art. 56 LBRL).

La información sobre los actos y acuerdos adoptados por los órganos de la Entidad local parece presentarse como un requisito previo a la formulación del requerimiento por parte de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas. No en vano, existe el deber legal de informar, por parte de la Entidad local, y el derecho a obtener información por parte de aquéllas (31). Obligación de informar que alcanzaría a todos los acuerdos de los órganos colegiados y a aquellos de los unipersonales que no sean de mero trámite o de simple gestión ordinaria de los servicios (32).

De hecho, el art. 65.2 LBRL dispone que el requerimiento «se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo». Por tanto, *la transmisión de las copias o extractos de los actos y acuerdos locales son el requisito material cuya*

(31) A diferencia de la información previa del art. 56 LBRL, el régimen de información mutua Administración del Estado-Administración de las Comunidades Autónomas, que se regula en el art. 2 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, no se constituye como requisito previo de impugnaciones o requerimientos, sino como un elemento más de fiscalización de la actividad realizada; además de que el deber de informar se actúa en ésta a instancia de parte, mientras que en aquélla se hace de oficio. Dice este artículo 2.º: «El Gobierno y, en su caso, las Cortes Generales, podrán recabar de los órganos de las Comunidades Autónomas la información que precise sobre la actividad que éstas desarrollen en ejercicio de sus propias competencias. La informaciones obtenidas por este medio podrán ser utilizadas por todas las Comunidades Autónomas, que precisen podrán solicitar de la Administración del Estado la información que precisen para el adecuado ejercicio de sus competencias».

(32) FANLO LORAS, A., *Fundamentos...*, cit., pág. 454.

recepción constituye el punto de partida del plazo para presentar el requerimiento (33).

En este sentido, la información que señala el art. 56 LBRL no tiene, sin embargo, para las Administraciones superiores, los mismos efectos que la notificación de los actos administrativos o que su publicación —en el caso de disposiciones generales— para aquellos que estén interesados y los recurran: así, en el caso de los actos de las Entidades locales hay que reconocer que la eficacia de los mismos no queda condicionada a su comunicación a las Administraciones estatal y autonómica (34); por otro lado, la recepción de la información por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas abre el plazo para el ejercicio del requerimiento —o, en su caso, para la impugnación directa ante los Tribunales contenciosos— por parte de estas mismas entidades (35). Sin embargo,

(33) La obligación se refiere a la transmisión de «copias o, en su caso, extractos de los actos y acuerdos adoptados», pero no a las «Actas de las Sesiones», que podría llevar a una excesiva fiscalización sobre la actuación personal de los miembros electivos de las Corporaciones: vid., a este respecto, la s. TS de 15 de abril de 1988 (Sala 4ª, Az. 3076), FF. 5.º, 6.º y 7.º. Entra contra, véase la enmienda n. 328 del Senado, en que LOVELLE ALEN proponía la modificación del artículo correspondiente, en el sentido de sustituir la expresión «extractos» por la de «actas»: rechazada por el Pleno del Senado en la Sesión del 26 de febrero de 1985: Diario de Sesiones del Senado, n. 108, 26 de febrero de 1985, pág. 5256.

(34) Entiendo con J. TORNOS MAS («La impugnación ...», cit., pág. 91) que siendo los actos locales eficaces desde su notificación, la falta de comunicación únicamente puede llevar a una responsabilidad del Presidente o Secretario de la Corporación, pero en ningún caso afectará a la ejecutividad. El mayor problema será que la acción reconocida a las Administraciones superiores en el art. 66 puede ser obstaculizada por la falta de comunicación. En este sentido, el art. 3.º de la *Ley de Descentralización francesa* de 2 de marzo de 1981 tuvo que ser modificado por una decisión del Conseil Constitutionnel de 25 de marzo, que obligó a que la eficacia de los actos locales se supeditase a su comunicación al representante del Estado, para posibilitar el control reconocido al Estado por el art. 72 de la Constitución francesa. Igualmente, en el sistema italiano, los actos regionales no devienen ejecutivos hasta que, una vez transmitidos a la Comisión de control, haya transcurrido el plazo previsto para que ésta anule la actuación regional (art. 45 de la Ley 62/1953); respecto de los acuerdos locales que necesitan ser transmitidos a la Comisión regional de control, se puede decir lo mismo: cfr. art. 46 Ley 142/1990, de 8 de junio).

(35) Cabría plantearse, como hipótesis, la posibilidad de que la Administración estatal o comunitaria recurra por la vía del art. 65 sin haber recibido en el plazo previsto la comunicación de los acuerdos locales. El problema debe solucionarse a la luz de lo que prevé la LPA para la notificación de los actos a los interesados: en caso de incumplimiento del deber de comunicación por parte de la Entidad Local (y además de la responsabilidad que atribuye a Presidentes y Secretarios el art. 56.3 LBRL), no se puede deducir la inimpugnabilidad de los actos o acuerdos no-enviados, pues supondría la indefensión de las Administraciones receptoras; deberá aplicarse analógicamente el art. 79.3 LPA, por el cual «las notificaciones [comunicaciones] defectuosas surtirán, sin embargo, efecto, a través de la fecha en que se haga manifestación expresa en tal sentido por el interesado o se interponga el recurso pertinente». Es decir, las Administraciones estatal y autonómica podrán impugnar los actos y

lo dicho no obsta —porque son planos muy distintos— para que los particulares interesados tengan derecho a que les sean notificados los actos que les afecten (art. 79.1 LPA) o a que se publiquen las disposiciones generales emanadas de la Entidad local, sin cuyo cumplimiento tampoco tendrán eficacia, de acuerdo con lo dispuesto en esta misma ley local (36)

Queda, pues, claro, que el deber de comunicar los actos y acuerdos locales a las Administraciones superiores no afecta a la eficacia de aquéllos. Pero sí a su firmeza, pues no la consiguen hasta que transcurran los plazos para impugnarlos en vía ordinaria: «justamente a esta finalidad de impedir la firmeza de los actos locales sirven los deberes de comunicación e información y la facultad de solicitar la aplicación de la información facilitada con suspensión del plazo legal para formalizar el conflicto, previstos en los artículos 56 y 64 LBRL» (37).

3.2. El plazo para requerir: las peculiaridades de la Ley de Régimen Local de Cataluña

El art. 65, en su párrafo segundo, señala que el requerimiento se formulará en el plazo de *quince días* hábiles a partir de la recepción de la

acuerdos locales desde el momento en que tengan conocimiento de ello por cualquier medio distinto de la comunicación, si ésta no se ha practicado en tiempo y forma.

(36) «Los acuerdos que adopten las Corporaciones locales *se publican o notifican* en la forma prevista por la Ley. Las Ordenanzas, incluidas las normas de los Planes Urbanísticos, se publican en el «Boletín Oficial» de la Provincia y no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2. Idéntica regla es de aplicación a los Presupuestos, en los términos del artículo 112.3 de esta ley» (art. 70.2 LBRL).

(37) PAREJO ALFONSO, L., «Relaciones interadministrativas y de conflicto...», cit., pág. 1079. Sorprende la crítica que, a estas reflexiones de PAREJO, hace FANLO LORAS, que considera que la afirmación de aquel autor «es contraria a precepto tan explícito como el art. 51 LBRL (una de las manifestaciones del principio de autonomía), que señala que «los actos de las Entidades locales son inmediatamente ejecutivos». Considero erróneo —sigue FANLO— afirmar que un acto ordinario local no es firme hasta pasados los dos meses desde su adopción. Si no fueran firmes hasta ese momento no se entiende por qué, por ejemplo, la ley ha previsto un procedimiento específico en el art. 66 LBRL, que persigue, de entrada, obtener la suspensión judicial del acto impugnado (técnica que sólo es aplicable en los casos de actos que han comenzado a producir efectos jurídicos), en el breve plazo de 15 días, no aplicándose el general de dos meses» (Fundamentos..., cit., pág. 437). FANLO está confundiendo, en mi opinión, la firmeza y la eficacia, que son conceptos totalmente distintos: aquélla supone la inimpugnabilidad en vía ordinaria del acto que la adquiere, por el transcurso de los plazos previstos para los recursos, mientras que la eficacia alude a los efectos del acto, que comienzan inmediatamente, tal y como prevé el citado art. 51 LBRL y el art. 45.1 LPA.

comunicación del acuerdo. El plazo señalado es sensiblemente menor que el previsto para los recursos de reposición ordinarios (un mes desde la recepción del acuerdo) y curiosamente coincide con el del recurso de alzada (cfr. art. 123 LPA).

Esta reducción del plazo queda compensada con la posibilidad de impugnación directa —sin previo requerimiento— del acuerdo durante los dos meses siguientes a la misma recepción del acto. En resumen, *el transcurso del plazo para requerir no supone para la Administración estatal o autonómica la imposibilidad de impugnación en vía contencioso-administrativa*: el no-ejercicio del requerimiento no afecta para nada a la firmeza del acto, que se vincula únicamente a los plazos para la interposición del recurso contencioso ordinario. Sin embargo, la firmeza, como consecuencia del peculiar régimen impugnatorio de la LBRL, tarda más en alcanzarse, en la medida en que el plazo en que deviene inimpugnable el acuerdo local es mayor, pues —se utilice o no el requerimiento— permanece abierta la vía contencioso-administrativa para las Administraciones superiores, como mínimo, hasta los dos meses desde la adopción del acto.

En el supuesto de que se solicite ampliación de la información a que hace referencia del art. 64 LBRL por parte de las Administraciones legitimadas para ello, se interrumpirá el plazo prescrito para la formulación del requerimiento, que es de quince días hábiles (38). Plazo que hay que considerar de prescripción y no de caducidad:

«sólo cuando la información sea completa, empieza a correr el plazo que tanto el Estado como la Comunidad Autónoma respectiva, tiene para impugnar el acuerdo, si entienden que él incurre en cualquier forma de infracción legal, pudiendo, pero no siendo obligatorio, requerir a la entidad local para que (...) proceda a la anulación del acuerdo que se estime ilegal; tal requerimiento deberá ser motivado y formularse en el plazo de los quince días siguientes a la recepción de la comunicación o, en su caso, de los datos ampliatorios solicitados» (39).

(38) Merece la pena recordar la similitud del sistema italiano de información a los órganos de control: la ejecutividad se mantiene en suspenso —en términos estrictos, no se inicia— cuando la Comisión estatal de control solicita «chiarimenti o elementi integrativi» a la Administración regional autora del acto: sobre esto hay abundante y clara jurisprudencia.

(39) S. TS de 14 de marzo de 1988, Sala 4ª, (Ar. 1999), F.D. 3.º. Más explícito es el F.D. 7.º, cuando dice que «lo resuelto en la alegación precedente sitúa la petición anulatoria fuera del plazo adecuado, por cuanto recibidos los datos inicialmente solicitados el día

Por lo demás, no cabe una segunda solicitud de ampliación de datos (40).

La Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña recoge igualmente la institución del requerimiento de la LBRL, pero con especificaciones notables en lo relativo a los plazos para su ejercicio y contestación. El art. 165.3 de la Ley dispone que el requerimiento se formulará —por la administración de la Generalidad— dentro del plazo fijado por el apartado 1 (dos meses). Difiere de la LBRL, que exige que se formule en quince días. Es criticable en cuanto que otorga a la Administración de la Comunidad Autónoma unos plazos de impugnación más amplios que los de la Administración estatal y del resto de las Comunidades Autónomas. Se trata, por ello, de un precepto claramente inconstitucional, en cuanto que rompe con las condiciones básicas establecidas por la Ley de Régimen Local para mantener la igualdad de trato en todo el territorio español. Es decir, al ampliar el plazo de ejercicio del requerimiento, no sólo se perjudica a la Entidad local productora del acto —que ve que se acuerdo sigue siendo impugnable en vía administrativa transcurridos ya los plazos previstos por la Ley básica estatal— sino a los demás posibles impugnantes: plantea una clara desigualdad y ofrece ventajas a la Administración catalana para el ejercicio del requerimiento, frente a la Administración estatal y al resto de Comunidades Autónomas.

3.3. La formulación del requerimiento

El ya repetidas veces citado art. 65.2 sigue diciendo: «El requerimiento deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada. Se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo». A lo expuesto se añade el

13 de junio de 1985, es obvio que era a partir de ese día cuando debía contarse el plazo de 15 días del párrafo segundo del art. 65 de la Ley de 2 de abril de 1985». A favor de la tesis contraria —caducidad—, véase FANLO LORAS, *Fundamentos...*, cit., pág. 456, que se apoya en una sentencia anterior (de 19 de septiembre de 1986, Ar. 5967) que interpreta en ese sentido el art. 8 de la Ley 40/1981.

(40) *Ibid.*, F. 6.º: «...la Ley no autoriza la segunda solicitud de datos y sí, en cambio, que para hacerlo la primera vez de forma adecuada, se solicite y aun exija la exhibición del expediente y aun la emisión de algún informe, debiendo naturalmente, éste realizarse dentro del mismo plazo de facilitación de datos...». Vid. los comentarios a esta sentencia de J.M. MOLTO DARNER: «Sobre el plazo para impugnar actos de la Administración local por la del Estado o Autonómica», *RJC*, n.4 (1988), págs. 1077 y ss. En Italia, el problema se produce en el caso de una segunda petición de aclaraciones: entiende el Consiglio di Stato que es posible ésta si la primera interpelación no se contestó suficientemente (sez. IV, 9 noviembre 1979, n. 970). Cfr., BARTOLE, S., «Le Regioni», en *Le autonomie territoriali*, Il Mulino, Bologna, pág. 203.

deber de invocar expresamente el art. 65 en el requerimiento, cuando éste se realiza (art. 65.1). Finalmente, el tercer párrafo menciona, al referirse al plazo para la impugnación contencioso-administrativa, que ésta podrá producirse «una vez transcurrido el plazo señalado en el requerimiento dirigido a la Entidad local, si se hubiera optado por hacer uso de la posibilidad contemplada en los dos números anteriores».

Resumiendo, *los requisitos que la LBRL exige para la perfecta formulación del requerimiento son los siguientes:*

- a) Motivación, con expresa invocación del art. 65 LBRL y de la normativa que se estime vulnerada.*
- b) Petición expresa de anulación del acto o acuerdo supuestamente infractor del ordenamiento.*
- c) Indicación de un plazo a la Entidad local destinataria para que anule el acto o acuerdo en cuestión.*

a) Motivación, con expresa invocación del art. 65 LBRL y de la normativa que se estime vulnerada.

La necesidad de motivación de los actos administrativos no es nueva en nuestro derecho (41). Es comprensible que, de acuerdo con la posibilidad prevista por el art. 43 LPA —cuyo párrafo *d)* permite a la LBRL exigir la motivación— se exija que el requerimiento sea motivado. Bastará con una «sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho» sin ningún requisito formal más. Hechos y fundamentos de derecho que incluirán una alusión, tanto a la normativa vulnerada, como al art. 65 LBRL a pesar de preverse en la Ley como requisitos distintos, como pasamos a ver inmediatamente:

a') Es necesario que en el requerimiento se haga alusión al art. 65, porque el régimen instituido por éste difiere sustancialmente, porque el régimen ordinario de recursos, como del requerimiento que prevé el art. 67 de la misma Ley de Bases en el caso de atentados graves al interés general. En buena lógica, la invocación del art. 65 contribuirá a

(41) Vid., el art. 43 LPA: «Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de Derecho: *a)* Los actos que limiten derechos subjetivos. *b)* Los que resuelvan recursos. *c)* Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos. *d)* Aquéllos que deban serlo en virtud de disposiciones legales. *e)* Los acuerdos de suspensión de actos que hayan sido objeto de recurso».

que se disipen las dudas de la Entidad local sobre la naturaleza y carácter del requerimiento planteado (42).

b') La primitiva redacción del Proyecto aludía a las disposiciones vulneradas por el acto o acuerdo local. Fue una enmienda presentada en el Senado la que modificó la redacción en el sentido de utilizar el más genérico término de «normativa» «*para que no ceñirla exclusivamente al ámbito administrativo*» (43). Mantiene, pues, la totalidad del ordenamiento jurídico como punto de referencia de la infracción.

En otro sentido, más pragmático, la exigencia de motivación contribuirá a no usar indiscriminadamente de la posibilidad de requerir.

b) *Petición de anulación el acto.*

La finalidad del requerimiento no es la de preparar a la Entidad local para un posible conflicto ante la jurisdicción contenciosa: siendo potestativo, su ejercicio tiene el único fin de ahorrar, esto es, de conseguir la anulación de un acto o acuerdo evitando el engorroso trámite jurisdiccional. Por tanto, el ejercicio del requerimiento no se efectúa para cumplir un requisito —como sucede en el recurso ordinario de reposición— sino con la fundada esperanza de obtener en vía administrativa lo que se pide, desde el punto de vista de aquellos legitimados activamente.

Por otra parte, el art. 65 no prohíbe solicitar la suspensión del acto en vía administrativa a la vez que se formula el oportuno requerimiento de anulación. «El requerimiento —cito el art. 215.6 ROF— o la impugnación a que se refiere este artículo no suspenderán por sí solos la efectividad del acto o acuerdo, *sin perjuicio de las reglas ordinarias que regulan la suspensión de la ejecución de aquellos en la Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa*» Esto es, *no se produce la suspensión automática* (a diferencia del art. 8 de la L. 40/81) *pero no se impide la solicitud de suspensión por parte del requirente*. Pensamos que cabe la plena aplicación del art. 116 LPA que, si bien referido de modo genérico al procedimiento de los recursos administrativos, no contradice la más mínimo lo expresado por la LBRL. La petición de suspensión,

(42) Dudas que no dejarán de ser frecuentes, a la vista de las diversas vías —con requerimiento incluido— por las que puede optar el Estado: la del art. 65, la del art. 66 y la del art. 67 LBRL: una infracción competencial con un resultado especialmente gravoso podría —al menos en teoría— ser juzgada por cualquiera de las tres vías citadas.

(43) B.O.CC.GG., Congreso de los Diputados, serie A, n. 97-I-3, de 22 de octubre de 1984, pág. 19: se trata de la única modificación del artículo 60 (hoy 65) realizada por la Ponencia para el estudio del Proyecto de Ley de Régimen Local.

pues, se añadiría a la de anulación total o parcial del acto supuestamente infractor. Todo esto, obviamente, sin perjuicio de que sea de aplicación la suspensión judicial —según el art. 122 LJCA— del acto impugnado según el art. 65 LBRL ante el propio tribunal juzgador.

c) Señalamiento del plazo: una diferencia esencial con los recursos administrativos. La inconstitucionalidad del art. 165.3 de la Ley 8/1987, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

No aparece exigido explícitamente por la Ley este requisito. Pero el silencio legal y reglamentario solamente tienen una vía de solución, y es ésta: la Administración impugnante deberá señalar el plazo en el que la Entidad local debe resolver lo solicitado en el requerimiento.

No parece factible otra interpretación cuando el art. 65.3 señala que «la Administración del estado, o en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la Jurisdicción contencioso-administrativa bien directamente, una vez recibida la comunicación del mismo, o bien una vez transcurrido el plazo señalado en el requerimiento dirigido a la Entidad local (...)». Por tanto, es indispensable que la Administración requirente señale un plazo a la Entidad local para que, dentro del mismo, anule el acto infractor.

Es más que criticable esta formulación: si el plazo lo fija el requirente existirá una gran probabilidad de que no se ajuste —en más o, sobre todo, en menos— al lapso de tiempo necesario para tramitar la revisión. De otra parte es una de las mayores diferencias que separan a esta institución del régimen de los recursos administrativos y que alcanza a mostrar el diverso fundamento del requerimiento y de los recursos.

El Proyecto señalaba un plazo de quince días (44): durante aquéllos, la Entidad local debería anular el acto o contestar el requerimiento efectuado. La redacción final es consecuencia de la sustitución del tercer párrafo del artículo, realizada durante la trasmisión en el Senado y alegando «mayor precisión» (45), aunque, de hecho, modificó totalmente el sentido del requerimiento e introdujo esta disponibilidad del plazo para los recurrentes.

(44) «Si la Entidad no atendiera el requerimiento en el plazo de quince días hábiles a partir de su notificación, la Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo directamente ante la Jurisdicción contencioso-administrativa» (art. 60.3 del Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local de 1984).

(45) B.O.C.C.GG., Congreso de los Diputados, serie A, n. 97-III-1, de 19 de abril de 1985, pág. 129.

Sin embargo, es coherente que, una vez que se introduce la libertad de requerir, el plazo del requerimiento se flexibilice: la Entidad estatal o autonómica no debe, por el hecho de confiar en la vía administrativa para solucionar el asunto, quedar condicionada a la finalización de un plazo legal para acudir al contencioso, pues tuvo, en su momento, expedita la vía directa de impugnación. *Aun así, la inconcreción legal puede dar lugar a dos posibilidades peligrosas y opuestas: a) un plazo excesivamente corto: en este caso, el requerimiento sería un simple formalismo para presentar el recurso contencioso-administrativo —un preaviso— lo cual parece absurdo, cabiendo, como cabe, la vía directa; b) un plazo excesivamente largo: supondría, por parte de la Entidad requirente un descargo de responsabilidad, por cuanto no se da importancia al factor tiempo en un supuesto de posible invalidez.*

El Reglamento de Organización, por otra parte, no ha señalado plazos de contestación; no puede incidir negativamente —esto es, restringiéndolo— en el margen de libertad que la LBRL ha otorgado al requirente, sea éste el Estado o la Comunidad Autónoma.

Los plazos en la Ley de Régimen Local de Cataluña.

«...Si una vez pasados treinta días el requerimiento no fuera atendido, la Administración de la Generalidad podrá proceder a impugnar el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa en el mismo plazo de dos meses siguientes a la comunicación que, en este sentido, realice el ente local» (art. 165.3).

En este supuesto, la Ley catalana está imponiendo un plazo inexistente en la regulación básica; la LBRL (art. 65.3) *impone que la impugnación se realice en un plazo, cuyo «dies a quo» es el del vencimiento del término señalado en el requerimiento para que conteste la Entidad local; más explícito es el Reglamento (art. 215.4) que señala que el plazo de la impugnación será de dos meses, a contar desde el mismo día. De ahí que la normativa catalana contrarie profundamente el sentido de la legislación estatal, al imponer el plazo de un mes desde el requerimiento para entender abierta la posibilidad de impugnación. En definitiva, se puede concluir lo siguiente: a) La Ley 8/1987 está aplicando la institución del silencio administrativo de forma improcedente, pues aplica analógicamente lo previsto por la legislación general de recursos, incompatible en este supuesto con el requerimiento de la LBRL, y b) La libertad de imposición de plazos por parte de la Administración impugnante (novedad de la LBRL y*

características esencial del nuevo sistema) *queda rota por la previsión legal explícita del plazo de un mes* (46).

En resumen, la regulación de los términos y plazos relativos al requerimiento en esta Ley 8/87 altera sustancialmente la contenida en la LBRL y en el ROF. No en vano, este precepto (art. 165.3) ha sido recurrido de inconstitucionalidad, pues supone un atentado a la normativa básica y crea fuertes desigualdades entre el Estado y las demás Comunidades Autónomas y la propia Generalidad, en su posición ante la Jurisdicción contencioso-administrativa (47). Entiendo que la concreción legislativa del plazo de contestación afecta al propio y esencial sentido de la institución del requerimiento: hace pensar que el legislador catalán pretende asimilar, en todo caso, el requerimiento al recurso de reposición, cuando se trata, realmente, de instituciones distintas (aunque sus efectos, en parte, coincidan). Aun con esto, habrá que estar a la respuesta del Alto Tribunal sobre la cuestión.

En relación con estas regulaciones, el art. 343 de la Ley Foral 6/1990 de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra ha adoptado la solución contraria: copiar —incluso literalmente— el régimen de la Ley de Bases (lo cual ha sido, igualmente, objetivo de crítica) (48), y la Ley canaria 14/1990, de 27 de julio, lo que hace es remitirse, en esta cuestión, a la legislación básica estatal (49).

(46) Véase asimismo, *supra*, pág. 27: la ampliación del plazo de ejercicio del requerimiento de los quince días previstos por la LBRL, a dos meses (art. 165.3, Ley 8/1987). Estas confusiones pueden derivar de una mala inteligencia de la naturaleza jurídica del requerimiento diseñado en la ley Básica estatal. No se le pueden aplicar, tal cual, las regulaciones del *recurso de reposición* (LPA, LJCA) sin antes comprobar la compatibilidad institucional entre éstas y aquélla.

(47) Recurso de inconstitucionalidad n. 1051/1987, promovido por el Presidente del Gobierno, contra los artículos 32.1, 148.2, 165.3, 168.3.c), 181. a) en conexión con el 182 y 287.2 de la ley 8/1987, de 15 de abril, del Parlamento de Cataluña, Municipal y de Régimen Local de Cataluña. Admisión a trámite por providencia de 1 de agosto de 1987. Suspensión de los preceptos impugnados desde el día 27 de julio de 1987. En BOE n. 192, de 12 de agosto de 1987.

(48) Respecto de los arts. 342 y 343 de la nueva Ley Local de 1990, que transcriben, casi al pie de la letra, los arts. 11 y 12 de la Ley 2/1986, de 17 e abril, véanse los comentarios de J.A. RAZQUIN LIZARRAGA, en la obra colectiva *Comentarios a la Ley Foral de la Administración Local de Navarra*, Gobierno de Navarra, Pamplona 1991, págs. 888 y ss.

(49) Art. 23: «La Administración de la Comunidad Autónoma, a través de los Servicios del Gobierno de Canarias, podrá impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en los términos previstos en los artículos 65 y 66 de la Ley reguladora de las bases del Régimen Local».

No es invocable ninguna otra norma de procedimiento general, en cuanto a los plazos, pues la redacción legal del precepto de la LBRL «está» por la libertad de su señalamiento y de su fijación.

4. EFECTOS

Son equiparables, *mutatis mutandis*, a los propios del recurso administrativo tradicional previo al contencioso regulado en la LJCA y en la LPA, pero hay que resaltar las peculiaridades propias de la figura. Los efectos, principalmente, son dos: desde el punto de vista material, la revisión del acto por la Entidad local; desde el punto de vista formal, la interrupción del plazo de acceso al contencioso.

4.1. La revisión del acto impugnado

El efecto principal, a nivel material, del ejercicio del requerimiento por parte de las Administraciones superiores, será la habilitación plena de Entidad local requerida para ejercitar las facultades de revisión del acto controvertido.

La Administración autora podrá anular el acto, modificarlo o reformarlo, ateniéndose, eso sí, a los límites previstos por la misma LBRL.

¿Qué límites se imponen para el ejercicio del poder de anulación de los propios actos? Pensamos que no cabe aquí la aplicación de las normas sobre revisión de oficio, en base al contenido del art. 53 LBRL. No obstante, se dictan especificaciones concretas, vgr:

- a) *Exigencia de previa audiencia*: el art. 215 ROF permite la anulación del acto, en virtud del requerimiento, exigiendo, en su caso, previa audiencia a los interesados. La LBRL, curiosamente, no hace alusión alguna a la cuestión, viniendo el Reglamento a solventar el problema de su exigibilidad. No obstante, no sería necesaria tal disposición administrativa, pues en la práctica —salvo disposición legal en contrario— son aplicables las normas generales de resolución de los recursos administrativos (que incluyen la previa audiencia: art. 117.3 LPA) (50). Más aún; de acuerdo con el art 105 CE, la audiencia a los interesados es una exigencia cuya omisión, si llevase a una indefensión de estos, podría calificarse

(50) Art. 117.3 LPA: «Sin embargo, si hubiese terceros interesados se les dará, en todo caso, traslado del escrito de recurso para que en el propio plazo establecido en el art. 91, párrafo 1.º, aleguen cuanto estimen procedente en defensa de sus intereses legítimos».

de inconstitucional (51). El silencio legal, por tanto, se debe más a un descuido que a una voluntad de excluir este trámite esencial de todo procedimiento administrativo. La confirmación vía reglamento tiende a evitar, pues, los equívocos, fáciles en el estudio de esta nueva institución del requerimiento.

b) *El procedimiento administrativo*: hay que seguir las normas del art. 117.3 LPA sobre el procedimiento administrativo en la resolución de los recursos, que remite, en cuanto a los plazos, al art. 91 de la misma Ley: no antes de diez días ni después de quince, los interesados —a los que se ha debido poner de manifiesto el expediente— deben hacer las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes en la defensa de sus intereses legítimos. Este trámite procedimental ha de ocasionar, como afirma Nieto (52), importantes retrasos en la contestación al requerimiento, por parte de la Entidad local en cuestión; por tanto, la audiencia a los interesados debe tenerse en cuenta por la Administración requirente, al ser ella la que fija el plazo, pues no puede obviar esta posibilidad, fijando un plazo corto, insuficiente para la audiencia, que daría al traste con el procedimiento seguido y haría del requerimiento una vía inútil.

c) *El plazo de anulación*: la Entidad local puede anular el acto controvertido «en el plazo señalado para ello» (art. 215 ROF), esto es, en el plazo señalado por el Estado o la Comunidad Autónoma en el momento del requerimiento (art. 65.3 LBRL). Este plazo, así, deja de ser concretado por la Ley —que no pone límites máximos ni mínimos— y pasa a depender de la voluntad de la Administración superior; ello no obstante, crea una obligación de contestar en la Entidad local.

4.2. La interrupción del plazo para la impugnación contencioso-administrativa

Es el principal efecto procesal de la formulación del requerimiento. Si no se formula, el plazo para acudir a la vía judicial empieza a correr desde la comunicación del mismo acto o acuerdo por parte de la

(51) F. GARRIDO FALLA entiende que la audiencia a los interesados no es una exigencia absoluta: la frase «cuando proceda» del art. 105 CE relaciona el trámite con el derecho a la tutela judicial, reconocido por el art. 24 del mismo texto constitucional; de ahí que si no produce indefensión a los interesados, podrá omitirse sin peligro de inconstitucionalidad en muchas ocasiones (*Comentarios a la Constitución, Civitas*, Madrid 1985, pág. 1454).

(52) NIETO, A., «La impugnación ...», cit., pág. 15.

Entidad local (arts. 65.3 y 56.1 LBRL). Una vez formulado, el plazo de dos meses se reinicia a partir de la consumación del plazo de respuesta al mismo («una vez transcurrido el plazo señalado en el requerimiento dirigido a la Entidad local»).

La Ley no recoge la posibilidad de que la respuesta al requerimiento sea anterior al agotamiento del plazo destinado a ella: no prevé expresamente la posibilidad de impugnar el acto en vía contenciosa desde el día en que se comunicó la negativa de la Entidad local de anular el acto en cuestión. Lógicamente, esto es contrario a las normas generales de la LJCA sobre los plazos en los recursos contencioso-administrativos (53). El ROF ha venido a paliar las posibles contradicciones que se derivarían de una interpretación rígida del art. 65.3, al determinar que «la Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa en los dos meses siguientes al día en que venza el plazo señalado en el requerimiento dirigido a la Entidad local, o al de la recepción de la comunicación de la misma rechazando el requerimiento » (art. 215. 4º ROF).

El ROF modifica, sin embargo, la regulación de los plazos del silencio administrativo frente a lo que exige la Ley Jurisdiccional: ésta, en caso de ausencia de resolución expresa, prevé la posibilidad de interponer el recurso contencioso dentro del año siguiente a la interposición de la reposición (art. 58.2º LJCA); el ROF (la LBRL omite toda alusión al respecto) reduce sustancialmente este plazo, que será solamente de dos meses, a contar desde el día siguiente a la finalización del plazo convencional de contestación al requerimiento.

5. CONCLUSION

La LBRL ha creado, con el requerimiento, una nueva fase administrativa de control, sustancialmente diversa de los tradicionales recursos administrativos —inadecuados para las impugnaciones de actos y acuerdos locales por las Administraciones superiores—, a los que sustituye, y con los que coincide en cuanto a los efectos. El requerimiento, de carácter potestativo, manifiesta con claridad la posición de superioridad de las Administraciones estatal y autonómica sobre las Entidades locales, sin detrimento de la autonomía de estas últimas.

(53) Art. 54.2 LJCA: «Si recayere resolución expresa (del recurso de reposición), el plazo para formularlo (el contencioso-administrativo) se contará desde la notificación de la misma».

Es de esperar la generalización, bien del requerimiento, bien de alguna de las técnicas utilizadas para su ejercicio (como el carácter potestativo), a los demás contenciosos interadministrativos, aplicación que ya se puede apreciar en alguna legislación sectorial, como la Ley de Costas.

II. Sección Crónicas

