

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y LA RECLAMACION PREVIA A LA VIA JUDICIAL EN LA LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL REGIMEN LOCAL (*)

por

Carlos Navarro del Cacho

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. EL RECURSO DE REPOSICION: 1. EL RECURSO DE REPOSICIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL GENERAL: A) *El contenido de la norma.* B) *La omisión del término «disposiciones».* C) *La potestatividad en la interposición.* D) *La cuestión de la jurisdicción competente.* E) *El agotamiento de la vía administrativa.* 2. EL RECURSO DE REPOSICIÓN EN MATERIA DE HACIENDAS LOCALES: A) *Interpuesto contra actos y acuerdos sobre aplicación y efectividad de los tributos locales.* B) *Inter-*

(*) Con posterioridad a la confección y remisión a esta Revista del trabajo que precede, se ha publicado en el BOE de 22 de diciembre de 1986 el R.D. 2568/1986, de 28 de noviembre, aprobatorio del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, el cual contempla de manera expresa algunas de las cuestiones que hemos tratado en anteriores líneas.

Así, por el Gobierno de la Nación se ha estimado, con un criterio que estimamos sumamente lógico y razonable, aunque conservador y de más difícil encaje en la letra y espíritu de la normativa local contemplada de manera individualizada en el contexto que hemos reseñado, que resulta preceptiva la interposición del recurso de reposición previo al contencioso-administrativo contra los actos y acuerdos de las Entidades locales que no refieran a la aprobación definitiva de Presupuestos o a la imposición y ordenación de tributos (art. 211.2 del nuevo ROF), ya que en estos dos últimos casos, como hemos advertido previamente, su interposición es potestativa.

Ello debe aceptarse, salvo que improbablemente se declarase inaplicable por los Tribunales. No debe aceptarse, sin embargo, la exclusión de la potestatividad de interposición de este recurso contra los actos definitivos (expresos o por silencio) resolutorios de las reclamaciones interpuestas contra actos provisionales en materia de aplicación y efectividad de tributos (art. 113 LRBR) ya que de otro modo no se respetaría el principio de jerarquía normativa garantizado en el artículo 9.º3 de la CE y artículos 26 y 29 de la LRJAE.

puesto contra Presupuestos, Ordenanzas y otros actos y acuerdos en materia de Haciendas locales.—III. EL RECURSO DE ALZADA.—IV. EL RECURSO DE REVISION.—V. EL RECURSO ECONOMICO-ADMINISTRATIVO.—VI. LA RECLAMACION PREVIA A LA VIA JUDICIAL.—VII. ALGUNAS CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

Presumiblemente al amparo de lo preceptuado en el artículo 149.1.18 de la CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y para el establecimiento de un procedimiento administrativo común (1), el legislador ordinario parece haber pretendido plasmar en la Ley 7/1985, de 2 de abril (LRBRL)

En otro orden de cosas, se habrá observado que el artículo 209.1 del nuevo ROF desarrollado en este aspecto por el artículo 212 de la misma norma, introduce la expresión «reclamación previa» respecto de la farragosa redacción que se operaba por el artículo 52.1 de la LRBRL.

Ya de por sí, hemos visto que se hace difícilmente interpretable que sea preceptiva la interposición de un recurso administrativo contra un acto que agota la vía administrativa, pero es todavía más ininterpretable, como también hemos comentado, que frente al agotamiento de dicha vía quepa la formulación de reclamación previa, la cual no refiere a actos sujetos al Derecho administrativo.

No queremos extendernos más en este pequeño comentario. La futura legislación sobre procedimiento administrativo común y sobre el orden jurisdiccional contencioso-administrativo nos proporcionará en su día nuevos motivos de reflexión.

(1) MUÑOZ MACHADO en «La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones», *REDC*, núm. 9, pág. 117 y sigs., comentando la Sentencia del TC de 5 de agosto de 1983, afirma que «el artículo 149.1.18 de la CE puede quedar convertido en una formidable cláusula *sweeping* que permita al Estado barrer competencias que difícilmente podrían deducirse de una interpretación coherente del Texto de la CE». Es difícil, sin embargo, asumir que ello pueda ser así, primeramente porque de los antecedentes que ostentamos en la actualidad no puede predicarse, a nuestro juicio, una considerable extralimitación en la utilización de dichas bases; en segundo lugar, porque las Comunidades Autónomas no permitirán que se les detraigan competencias a cuyo ejercicio puedan tener acceso según el Texto de la CE; y, en último término, porque supuestamente el Tribunal Constitucional, del que cabe predicar hasta el momento una trayectoria coherente y una notable cualificación jurídica mostrada en la mayoría de los casos tratados, normalmente habrá de impedir interpretaciones de la norma constitucional que no sean coherentes con el texto considerado en su conjunto. Véase a este respecto GUAITA MARTORELL: «Competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local», en la obra colectiva *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, que recoge las conferencias y trabajos realizados para las jornadas del mismo nombre organizadas por la «desaparecida» Dirección General de lo Contencioso del Estado en el año 1984, Ed. IEF, 1985, pág. 1748 y siguientes. Y, del mismo autor: «Perspectivas de la Administración Local desde los Estatutos de Autonomía Castilla-La Mancha», en *REVL*, núm. 224, pág. 409 y siguientes.

la adaptación básica del régimen jurídico administrativo local a la normativa aplicable a la Administración del Estado, adaptación cuyas manifestaciones posiblemente más relevantes las hallemos en los artículos 4.º y 5.º de la LRBRL, el primero en cuanto enumerador de un conjunto de potestades que cabalmente deben asignarse a los Entes públicos de carácter territorial (2), y, el segundo, en tanto expresa supuestamente la jerarquía entre los distintos grupos normativos a los que ha de sujetarse la Administración Local en el ejercicio de su actividad (3).

Pero la LRBRL como conjunto normativo, a pesar de la intencionalidad de su nombre, no se limita a señalar unas bases a efectos de su desarrollo posterior por otras instancias de poder, sino que, de una parte, incide en aspectos que no debieran ser objeto de una Ley (4) y, de otra, alude a otros en los que no existe precisión alguna de que sean reflejados en el Texto legal. Tal es el caso de los recursos administrativos y la reclamación previa a la vía judicial que, en principio, no debieran presentar en la Administración Local diferenciación alguna respecto de la regulación que se contempla para la Administración del Estado, salvo, evidentemente, en lo que concierne a las derivadas de la peculiar forma de organización de las Entidades locales (5). Sin embargo el legislador no ha logrado

(2) El término «potestad» es adecuadamente utilizado por el artículo 4.º de la LRBRL en referencia a la Administración Local. Sin embargo, el artículo 133 de la CE confunde, en relación al Estado, poder con potestad. El poder es previo a la norma jurídica. La potestad viene amparada precisamente por la norma. Véase en relación a este tema MENÉNDEZ MORENO: «El poder tributario de las Corporaciones Locales», en la citada obra colectiva sobre *Organización Territorial del Estado*, páginas 2099-2100.

(3) El artículo 5.º de la LRBRL fue uno de los más criticados en las discusiones parlamentarias. Se habló de artículo incomprensible, que introduce un perfecto y magistral galimatías. También se dijo estar en presencia de un precepto puramente didáctico. Véase a este respecto GARCÍA-ESCUDERO y PENDÁS GARCÍA: *El nuevo régimen local español*, Ed. Praxis, 1985, págs. 203-205.

(4) Para S. MARTÍN-RETORTILLO muchos de los preceptos de la LRBRL no deberían tener, en el sistema normativo estatal, más allá de un rango estrictamente reglamentario. Superan con mucho el ámbito y la extensión que pueden ofrecer unas bases a la luz de lo establecido sobre este particular en la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (autor cit.: «La actuación de las Corporaciones Locales», *REDA*, núm. 42, pág. 331).

(5) El artículo 149.1.18 de la CE tan sólo refiere a las peculiaridades de la organización de las Comunidades Autónomas como elemento caracterizador específico en la aplicación de un procedimiento administrativo común. Se silencia, por tanto, la referencia a las Entidades locales, las cuales, evidentemente, si han de presentar algún rasgo definido en relación a la sumisión a un procedimiento administrativo común será precisamente su peculiar estructura orgánica, la cual, además, adquiere en la LRBRL una singular relevancia en la medida que no puede ser afectada por normas estatales o autonómicas [arts. 20.1.c) y 20.2 LRBRL], haciendo observar a MARTÍN MATEO cómo una modesta norma de un pequeño Municipio va a predo-

reflejar con claridad esta tesis. Por el contrario, ha utilizado una redacción perturbadora que para muchos será de difícil o imposible interpretación, pretendiendo, además, alejarse, al menos momentáneamente, de lo que podía ser un procedimiento administrativo común.

II. EL RECURSO DE REPOSICION

1. EL RECURSO DE REPOSICIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL GENERAL

A) *El contenido de la norma*

El precepto de carácter general que acota el contenido de la materia, es el artículo 52.1 de la LRBRL, a cuyo tenor:

«Contra los actos y acuerdos de las Entidades locales que pongan fin a la vía administrativa, los interesados podrán, previo recurso de reposición, en los casos que proceda, ejercer las acciones que procedan ante la jurisdicción competente.»

Con la salvedad de la regulación específica que se efectúa en materia de Haciendas locales, solamente la norma transcrita alude a los recursos administrativos en la esfera local, norma que, en principio parece que tan sólo pretende contemplar el recurso de reposición, que es el único que menciona, pero del contexto del artículo puede inferirse que en el mismo tienen cabida (aunque quizá no lo pretenda) todos los recursos administrativos, así como la reclamación previa a la vía judicial (6). Analicemos, pues, el contenido de dicho artículo.

B) *La omisión del término «disposiciones»*

Una de las observaciones que cabe hacer al precepto transcrito es la que efectúan GARCÍA-ESCUADERO y PENDÁS GARCÍA (7) en relación a la omisión del término disposiciones, junto a los actos y acuerdos,

minar sobre las leyes emanadas con el máximo estrépito de soberanía (autor cit.: «El Gobierno municipal», *REALA*, núm. 227, pág. 427). En relación a la omisión de las Entidades locales en la redacción del artículo 149.1.18 de la CE, véase GONZÁLEZ NAVARRO: «Procedimiento administrativo común, procedimientos triangulares y procedimientos complejos», *REVL*, núm. 211, pág. 412.

(6) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ: *Régimen jurídico de la Administración Local*, Publicaciones Abella, 1985, págs. 434-435.

(7) GARCÍA-ESCUADERO y PENDÁS GARCÍA, *ob. cit.*, pág. 274.

como motivante de la interposición de recurso de reposición, en línea con la terminología utilizada por la LJCA.

No obstante, a pesar de esta observación, no parece existir inconveniente en encuadrar las disposiciones como una categoría de los acuerdos administrativos o, incluso, admitir que las disposiciones podrían también enmarcarse dentro de los actos administrativos de carácter general (8). Así se justificaría la herencia de la expresión ya utilizada por los artículos 377 y 386 de la derogada LRL, aunque no la omisión de la mención expresa de los Reglamentos y Ordenanzas que realizaba este último artículo citado.

Siguiendo, pues, el criterio existente con anterioridad, y con actual apoyatura en los artículos 5.º c) y 53 de la LRBRL, este último en cuanto declara acertadamente la aplicabilidad de la legislación del Estado en materia de revisión de actos administrativos, sin especificar si se trata de revisión de oficio o a instancia de parte (9), habremos de concluir que la impugnación de las disposi-

(8) Véanse, en este sentido, las opiniones que sostienen WALINE y RANELLETTI, reflejadas por GARRIDO FALLA en su *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, ed. 1980, pág. 463. Obsérvese también, no obstante, la distinción entre acto y reglamento que efectúan GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en su *Curso de Derecho Administrativo*, ed. 1980, t. I, pág. 166 y sigs.

(9) El artículo 53 de la LRBRL, que no figuraba en el proyecto remitido por el Gobierno, declara, no obstante, la prevención de las especificidades contenidas en los artículos 65, 67 y 110 de la misma Ley básica. El artículo 110 en realidad no contiene ninguna previsión especial respecto de las reglas que se reflejan en los artículos 153 y siguientes de la LGT, 47 y siguientes y 109 y siguientes de la LPA. Tan sólo supone una ampliación de la relación de competencias que se atribuyen al Pleno de las Entidades locales en los artículos 22 y 33 de la LRBRL. Los artículos 65 y 67 de la LRBRL contienen las normas reguladoras de la revisión de los actos administrativos de las Entidades locales por causa de infracción del Ordenamiento jurídico o atentado general contra el interés de España, a instancia de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado en el primer caso, y a requerimiento del Delegado del Gobierno en el segundo. No se cita el artículo 66, relativo a la revisión por menoscabo, interferencia o extralimitación competencial, en la medida que este último precepto mencionado no contempla explícitamente la posibilidad de requerimiento a la Entidad local para la revisión del acto, pero debe observarse que el requerimiento que efectúa el artículo 65 es potestativo (en el proyecto remitido por el Gobierno era obligatorio) y que de la redacción operada por el artículo 66 («podrán ser impugnados sin necesidad de previo requerimiento») puede entenderse, a nuestro juicio, que también existe potestatividad en la formulación del requerimiento, pudiendo efectuarlo las Administraciones autonómicas estatal si así lo entienden conveniente en la medida en que deba buscarse, tal y como declara la Exposición de Motivos de la LRBRL, el encuentro y la comunicación interadministrativa, incluso de carácter informal, al objeto de conseguir la colaboración y coordinación, fundamentalmente voluntaria y de base negocial. En suma, entendemos que el artículo 66 debiera haberse incluido en la fórmula del artículo 53 como una especificidad del normal procedimiento de remisión de actos administrativos. En relación a este tema, presentan considerable interés en cómputo comparativo con los numerosos artículos publicados, los trabajos de los profesores de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza FANLO LORAS: «Problemática actual del control de legalidad de los actos y acuerdos

ciones locales de carácter general debería someterse al régimen de la todavía vigente LJCA (10).

C) *La potestatividad en la interposición*

Los artículos 126.1 de la LPA y 52 de la LJCA contemplan el recurso de reposición como requisito previo para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa, al igual que lo hacía el artículo 377 de la LRL, regulación ésta que parece actualmente aplicable, al ámbito local, según interpretación que efectúa la doctrina del artículo 52.1 de la LRBRL (11). Sin embargo, aunque pueda admitirse la sólida razonabilidad de tal opinión, no deja de sorprender la intención del legislador, sobre todo en el ámbito de las Haciendas locales, como veremos posteriormente, de abrir la vía a la potestatividad en todo caso de interposición del recurso de reposición.

La sumisión al régimen general puede entenderse que se apoya, primeramente, en los términos prevenidos en el artículo 53 de la LRBRL, anteriormente citado, y, en segundo lugar, en la intencionalidad manifestada por el legislador constituyente en el artículo 149.1.18 de la CE, recogida por el legislador ordinario en el artículo 5.º.C) de la LRBRL. Ello nos llevaría a asumir que, al menos a nivel administrativo general, debe mantenerse, con las excepciones previstas en el expresado artículo 53 de la LJCA (12), la obligatoriedad de interposición del recurso de reposición.

de las Corporaciones Locales. Estudio de los artículos 8.º y 9.º de la Ley 40/1981, de 28 de octubre», y FERNÁNDEZ FARRERES: «El control por el Estado y las Comunidades Autónomas de los actos y acuerdos de las Entidades Locales en el proyecto de Ley reguladora de las bases de régimen local de 1984», ambos en la citada obra sobre *Organización Territorial del Estado*, págs. 1147-1242, posteriormente publicados en diferentes Revistas de Derecho Administrativo, el primero de ellos ampliado en relación a la regulación que efectúa la LRBRL.

(10) Recuérdese, en relación a este tema, que el artículo 24 de la CE ha venido a modificar diversos artículos de las leyes procesales y, para este caso, de la LJCA, ampliando la legitimación para poder acudir al proceso contencioso-administrativo. Véase a este respecto LAFUENTE BENACHES: «La legitimación para impugnar actos y disposiciones administrativas después de la Constitución», *REDA*, núm. 42, página 435 y sigs., trabajo que contiene la jurisprudencia de mayor relevancia que refleja el punto de vista de nuestros Tribunales. Y también MENDIZÁBAL ALLENDE: «Legitimación activa y pasiva en el recurso contencioso-administrativo», *REVL*, número 222, pág. 19 y sigs.

(11) LLISSET BORRELL: *Manual de Derecho Local*, Publicaciones Abella, 1985, página 290 y, también, ABELLA: *Nuevo Régimen Local*, 1985, págs. 422-423.

(12) Existen otras excepciones. Además de las señaladas en el artículo 53 de la LJCA, debe citarse el artículo 7.º.1 de la Ley 62/1978, de 28 de diciembre, que declara innecesaria la interposición de recurso de reposición frente a actos de la Administración Pública sujetos a Derecho Administrativo que afecten a los derechos fundamentales de la persona.

En esta materia, no obstante, han de observarse las necesarias precauciones derivadas de la necesidad de dotar de la mayor efectividad posible al artículo 24 de la CE garante del derecho a la efectiva tutela judicial. En este sentido, el artículo 11.3 de la LOPJ ya previene la obligación de resolver las peticiones en vía jurisdiccional, pudiendo desestimar tan sólo por motivos formales cuando el defecto sea insubsanable o cuando no se subsane por el procedimiento establecido en las Leyes. De este precepto se infiere que el motivo de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por ausencia de interposición del recurso de reposición [arts. 81.1.a) y 82.e) de la LJCA] ha de considerarse desaparecido en la medida en que este defecto puede tener carácter de subsanable a tenor de lo dispuesto en el artículo 129 de la misma Ley jurisdiccional (13). Así se ha constatado por el Tribunal Constitucional en Sentencia 62/1986, de 20 de mayo, con el condicionante de la imposibilidad de volver a ejercitar la acción. Es decir, que si la acción muere por la inadmisibilidad del recurso jurisdiccional, debe admitirse necesariamente la subsanabilidad de la ausencia del recurso de reposición, mientras que si existiese la posibilidad de que la misma acción pudiera volver a ejercitarse, cabría, teóricamente, la aplicación de la causa de inadmisibilidad contemplada en el artículo 82.e) de la LJCA.

Las previsiones legislativas existentes a este respecto no dejan lugar a dudas sobre la intencionalidad de futuro del recurso de reposición. El artículo 39 del Anteproyecto de Ley Reguladora del Proceso Contencioso-Administrativo (ALRPCA) (14) declara la potes-

(13) Obviamente, no sólo esta causa de inadmisibilidad de las previstas en el artículo 82 de la LJCA, ha de considerarse alterada por el contenido del artículo 24 de la CE. Todos aquellos defectos subsanables que impidan a un Tribunal entrar a conocer del fondo del asunto, han de considerarse como de necesaria subsanación. En la práctica ocurrirá que serán los Tribunales ordinarios, para cada caso concreto (o, en su caso, el Tribunal Constitucional) los que deban interpretar la subsanabilidad del defecto hasta que se asiente una clara doctrina jurisprudencial. En lo referente a las actuaciones de las Entidades locales, las secuelas que derivan del artículo 24 de la CE revisten especial interés en lo que concierne al dictamen de Letrado previo al ejercicio de acciones (arts. 57 de la LJCA, 54.3 del RD-L 781/1986, de 18 de abril, y 338 del ROF), así como a la representación en el proceso, que el artículo 447 de la LOPJ atribuye, conjuntamente con la defensa, a los Letrados integrados en los Servicios Jurídicos Locales, siendo que muchos Entes locales siguen todavía litigando representados por Procurador y defendidos por Letrado.

(14) El Anteproyecto al que hemos tenido acceso es el confeccionado a encargo del Ministerio de Justicia, por una Comisión integrada por los señores Arozamena Sierra, Leguina Villa, García Manzano, Xiol Ríos, Pabón de Acuña, González-Berenguer, Martí Mingarro y García Morillo.

tatividad en todo caso en la interposición del mencionado recurso. En este contexto, que nos parece acertado, no sería descabellado estimar que la legislación local se ha adelantado a la estatal en el establecimiento de la potestatividad del recurso de reposición. Argumentaremos más abajo sobre ello al tratar los preceptos específicamente relativos a las Haciendas locales.

D) *La cuestión de la jurisdicción competente*

La redacción que efectúa el artículo 52.1 de la LRBRL induce a estimar que el legislador pretende volver al sistema previsto en el artículo 218 de la Ley Municipal de 1935, esto es, a considerar el recurso de reposición como requisito previo al ejercicio de acciones civiles. No parece, sin embargo, que ello tenga excesivo sentido en la medida en que no existe unidad de jurisdicción para juzgar a las Administraciones Públicas, ni parece que vaya a haberla, a la vista del contenido del ALRPCA, a pesar de las numerosas opiniones doctrinales que la predicán (15).

No ha sido muy acertado lo actuado en esta línea, pues ya el artículo 50.1 del proyecto de LRBRL tenía el defecto de contemplar el ejercicio de las acciones que procedan «contra los actos y acuerdos que pongan fin a la va administrativa» (16), defecto que podía haber sido subsanado en la tramitación del proyecto para su conversión en Ley, tal y como se advirtió por la doctrina (17). Mas, en lugar de hacerlo así, se estableció todavía mayor confusión introduciendo la referencia expresa al recurso de reposición, que anteriormente se silenciaba. Es obvio que una de las notas características del recurso de reposición es el ser previo a la jurisdicción contencioso-administrativa y no a cualquier otra jurisdicción (18). De ahí precisamente

(15) Así, L. MARTÍN-RETORTILLO: «Unidad de jurisdicción para la Administración Pública», *RAP*, núm. 50, pág. 143 y sigs.; GARCÍA TREVIJANO: «Hacia un nuevo sistema de justicia administrativa en España», *RAP*, núm. 34, pág. 293 y sigs.; CASTRO FILHO: «Unidad de jurisdicción y justicia administrativa», *RDP*, 1972, pág. 375 y siguientes; GONZÁLEZ PÉREZ: «Los atentados a la LJCA», *REDA*, núm. 20, pág. 13 y sigs.; PARADA VÁZQUEZ: «Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso-administrativo», *RAP*, núm. 55, pág. 65 y sigs.; etc.

(16) En el posterior apartado II.1.e) aludimos a la imprecisión de esta expresión utilizada por el legislador.

(17) GONZÁLEZ PÉREZ: «Impugnación de actos de las Entidades Locales y ejercicio de acciones», en la citada obra colectiva sobre *Organización Territorial del Estado*, pág. 1649.

(18) GONZÁLEZ PÉREZ en *Régimen jurídico de la Administración Local*, cit., página 435 y también en sus *Comentarios a la LPA*, comentario al artículo 138 y en su *Procedimiento administrativo municipal*, ed. 1978, pág. 866, estudia también el re-

que, aun tratándose de un recurso administrativo, una importante faceta de su regulación se contempla en la Ley jurisdiccional.

Frente a esta tesitura, entendemos caben dos opciones. La primera, asumir que para poder demandar a una Entidad local en un proceso hace falta realizar una petición y, contra su resolución, expresa o por silencio (19), interponer recurso de reposición, derivando de aquí una derogación del régimen general de las reclamaciones previas a la vía judicial, lo cual, aún admisible, no creemos lógico se haya producido, y, la segunda, admitir que el artículo 52.1 de la LRBRL, desde este punto de vista, resulta ininterpretable, por no haber sido consciente el legislador de los términos utilizados en la redacción del precepto.

E) *El agotamiento de la vía administrativa*

Como hemos apuntado, el artículo 52.1 de la LRBRL, siguiendo la línea del artículo 50.1 del proyecto, alude a la necesidad de agotar la vía administrativa previamente a la posibilidad de acudir a la jurisdicción competente.

Desde el punto de vista de la interposición del recurso de reposición la expresión es ciertamente desacertada, pues el agotamiento de la vía administrativa no se produce cuando es preceptiva la interposición de dicho recurso, sino cuando cabe la posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional. Tan sólo caben dos explicaciones a la terminología utilizada. Una, que se haya pretendido una anómala diferenciación del recurso de alzada, en el que el artículo 122 de la LPA lo imputa claramente contra las resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa y, otra, que realmente el artículo 52.1 de la

curso de reposición como previo a los procesos no administrativos, lo cual es admisible, pero en ningún caso usual o normal.

(19) En lo tocante al silencio administrativo, téngase en cuenta la interesante postura jurisprudencial que se refleja en la Sentencia del TS de 14 de septiembre de 1983, comentada por GONZÁLEZ SALINAS en la *REDA*, núms. 40-41, pág. 274 y sigs., en relación a la inaplicabilidad de la doctrina de la nulidad de los actos administrativos por incumplimiento de las formalidades esenciales al supuesto de actos desestimatorios tácitos, y su posible quiebra en razón al cumplimiento del derecho a la tutela judicial efectiva.

Véase también las Sentencias del TS de 18 de marzo de 1976, 7 de noviembre de 1979 y la de 6 de mayo de 1974, referenciadas por PERA VERDAGUER en *Evolución de la defensa de la Administración ante lo contencioso* (Conferencia pronunciada con motivo del centenario de la creación del Cuerpo de Abogados del Estado), Ed. Gabinete de Estudios de la DGCE, págs. 19-20 de la separata. Véase asimismo la jurisprudencia constitucional sobre la forma de computar los plazos para recurrir derivados de actos emitidos por silencio administrativo, al objeto de no quebrar el principio de tutela judicial del artículo 24 de la CE.

LRBRL contempla el recurso de reposición como de interposición potestativa en todo caso.

Desde el punto de vista de la utilización de la jurisdicción competente, observamos la misma imprecisión terminológica en los artículos 49 y 51.5 de la Ley de Procedimiento Laboral, también de redacción desafortunada, pues no se trata, dice ALONSO OLEA (20), de agotar ninguna vía administrativa y, por tanto, no son aplicables los preceptos reguladores del recurso de reposición ni los de ningún otro recurso.

Según el artículo 52.2 de la LRBRL, ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los siguientes órganos y autoridades:

- a) Las del Pleno, los Alcaldes o Presidentes y las Comisiones de Gobierno, salvo en los casos excepcionales en que una Ley sectorial requiera la aprobación de la Administración del Estado o la de la Comunidad Autónoma, o cuando proceda recurso ante éstas en los supuestos del artículo 27.2.
- b) Las de las autoridades y órganos inferiores en los casos en que resuelvan por delegación del Alcalde, del Presidente o de otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa.
- c) Las de cualquier autoridad u órgano cuando así lo establezca una disposición legal.

a) Los tres órganos que se citan en este apartado son los considerados por el legislador como integrantes básicos de la organización local (arts. 20 y 32.1 de la LRBRL). Con carácter general, sus resoluciones agotan la vía administrativa. No obstante se asientan dos excepciones a esta regla. La primera es el caso en el que legalmente se precise la aprobación ulterior de un acto por parte de la Administración del Estado o la de la Comunidad Autónoma (21), obviamente como consecuencia del interés público de mayor amplitud que han de tutelar las Administraciones territoriales de nivel superior. La segunda responde a la figura de la delegación de competencias (arts. 7.º3, 27.2 y DF 5.ª LRBRL y arts. 66 a 68 del Texto Refundido de las Disposiciones vigentes en materia de régimen local aprobado por R.D. Ley 781/1986, de 18 de abril —TRDVRL—) y a los

(20) ALONSO OLEA: *Derecho procesal del trabajo*, Ed. Civitas, 1985, pág. 74.

(21) El ejemplo típico, dentro del ámbito municipal, lo constituye la aprobación de los Planes de Urbanismo.

normales poderes de dirección y control que debe tener la Administración delegante sobre la Administración que ejecuta materialmente las facultades delegadas (22), dada la perspectiva, en diversos aspectos, instrumental con la que se pretende enfocar doctrinalmente determinadas actividades locales en relación con otras Administraciones Públicas de nivel territorial superior, y el enfoque que algunos autores realizan respecto de la regulación de las relaciones interadministrativas en la LRBRL (23). La delegación deberá referir teóricamente, según expresan SOSA y DE MIGUEL (24), a materias en las que se tengan competencias compartidas. No es preciso que exista un interés predominantemente local para poder llevar a cabo la delegación.

La resolución de recursos que se interpongan contra los actos dictados por el Ente que ejecute las facultades delegadas, corresponderá a este mismo Ente cuando el delegante, en el acto de la delegación, no haya efectuado la reserva expresa de esta facultad

(22) La Sentencia del TC de 5 de agosto de 1983 admite que las técnicas de control puedan llegar a alcanzar la facultad de dirección en el ejercicio de las facultades transferidas o delegadas.

(23) Para RIVERO YSERN («Fórmulas administrativas de cooperación intermunicipal», *REALA*, núm. 228, pág. 669 y sigs.) los textos legales no articulan una relación de colaboración sino una relación instrumental al servicio de la Comunidad Autónoma y del Estado, relación que, en no pocas ocasiones, se transforma en una sujeción jerárquica. S. MARTÍN-RETORTILLO (*La actuación...*, cit., pág. 337) expone que será muy difícil encontrar supuestos de ejercicio de competencias locales que no desborden el interés propio de las Entidades locales o no sean concurrentes o complementarias con las de otras Administraciones Públicas. Ello puede apuntar, a nuestro juicio, a un posible enfoque instrumental en determinadas actividades locales. No existe violación de la autonomía local en este sentido. Hay simplemente una concreción de un interés público global, no propiamente estatal, autonómico o local. PAREJO ALFONSO («Relaciones interadministrativas y régimen local», *REDA*, números 40-41, pág. 225) indica que la ley pecaría de ingenua fiando la coherencia de la acción administrativa a la sola virtualidad de los mecanismos de colaboración. El mismo autor, en *Garantía institucional y autonomías locales*, Ed. IEAL, 1981, página 159, manifestaba que la garantía institucional de autogobierno local no está referida en nuestra Constitución a un elenco de materias o de competencias que deban atribuirse a las Entidades locales, y sí tan sólo a la obligatoria intervención del Municipio o la Provincia en cuantas cuestiones afecten al interés del Municipio o Provincia. SÁNCHEZ DÍAZ («Competencia y autonomía municipal», *REVL*, número 205, pág. 95) detecta la posibilidad de que se aboque en un régimen de descentralización administrativa por parte de las Comunidades Autónomas en favor de los Municipios, y no en un régimen de auténtica autonomía, pues éste requiere competencias exclusivas y, en consecuencia, ausencia de control. Por su parte, el Proyecto de Carta Europea de la Autonomía Local asume la necesidad de existencia de controles tanto de legalidad como de oportunidad, debiendo ambos tener la pertinente precisión legal o constitucional y ser aplicados con arreglo a un criterio de proporcionalidad, tal y como apuntaba la Sentencia del TC de 2 de febrero de 1981.

(24) SOSA WAGNER y DE MIGUEL GARCÍA: *Las competencias de las Corporaciones Locales*, Ed. IEAL, 1985, pág. 81.

de control, según se infiere de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en Sentencia de 28 de enero de 1985 (25). Deben distinguirse, no obstante, las competencias ejercidas mediante delegación de aquellas otras asignadas o encomendadas forzosamente a las Entidades locales en las que éstas actúan como simples mandatarios en nombre, por cuenta y para la Administración comitente (26). En este último caso, al actuar la Entidad local como mera ejecutora material, siendo total el control ejercido por la Administración asignante, entendemos que la resolución de recursos compete a ésta.

b) El apartado b) del artículo 52.2 de la LRBRL contempla las resoluciones por delegación interorgánica de los órganos expresamente contemplados por la Ley y a cuyos actos se atribuye la virtualidad de agotar la vía administrativa.

Las delegaciones del Alcalde o del Presidente hallan su encaje legal formal en lo dispuesto en los artículos 21.3, 23.4, 34.2 y 35.3 de la LRBRL (miembros de la Comisión de Gobierno, Tenientes de Alcalde, Concejales y Diputados). Asimismo, observamos la explícita precisión de delegación en los artículos 20 y 23 del TRDVRL, el primero en cuanto alude al representante del Alcalde en poblados y barriadas separadas del casco urbano o en zonas de éste y, el segundo en cuanto a las facultades que se relacionan. Debe partirse, no obstante, del principio autonómico de que todas sus facultades son delegables, salvo que la delegación esté expresamente prohibida por la normativa legal o atente notoriamente contra la razonabilidad o el normal ejercicio de los poderes públicos.

Menores referencias podemos hallar en lo que concierne a los Plenos o las Comisiones de Gobierno. En cuanto a los Plenos, habrán de tenerse en cuenta las limitaciones establecidas en los artículos 23.2.b) y 35.2.b) de la LRBRL. En el ámbito municipal, el artículo 24 de la LRBRL prevé la gestión desconcentrada a través de órganos territoriales establecidos por los Municipios (27). En cuanto a las Comisiones de Gobierno y dado que la Ley básica sólo

(25) SOSA WAGNER y DE MIGUEL GARCÍA, *ob. cit.*, pág. 86. Obsérvese la matización que efectúan los expresados autores respecto del artículo 27.4 de la LRBRL.

(26) PAREJO ALFONSO: *Relaciones interadministrativas y régimen local*, cit., página 221, y SOSA WAGNER y DE MIGUEL GARCÍA: *Las competencias de las Corporaciones Locales*, cit., págs. 94-98. Obsérvese cómo esta faceta nos muestra la posible concepción instrumental de los Entes locales a la que anteriormente hemos hecho referencia.

(27) Ello es una clara alusión a las Juntas de Distrito, que ya existían en algunos Municipios previamente a la vigencia de la LRBRL.

les otorga facultades delegadas, parece, en principio, que debiera seguirse la regla de imposibilidad de delegar que se contempla en el último párrafo del artículo 22 de la LRJAE, que no entrará en juego, obviamente, cuando se trate de competencias asignadas específicamente por otras Leyes.

Se desconoce cuáles son los órganos inferiores a los que alude el artículo 52.2.b) de la LRBRL. Parece lógico pensar en primer término en los Directores de Servicios (28). No obstante, dada la amplitud de la potestad de autoorganización de las Entidades locales [arts. 4.º.1.a) y 20 de la LRBRL] derivada de la garantía institucional de su autonomía (29), y la posibilidad de desempeño de funciones directivas por parte del personal eventual (art. 176.3 TRDVRL), deben abandonarse a las necesidades y creatividad de cada Entidad local, las posibilidades de articular los órganos que procedan y la asignación de funciones a cada uno de ellos (30), teniendo en cuenta la limitación contenida en el artículo 69.2 de la LRBRL (31).

c) El agotamiento de la vía administrativa por resoluciones de cualquier otra autoridad u órgano cuando así lo establezca una disposición legal debe aludir, sin duda, a las que se establezcan en el correspondiente Reglamento Orgánico. No se trata en este caso de facultades delegadas sino de las propias que se asignen a cada Ente, fundamentalmente, creemos, a los organismos autónomos locales [art. 85.3.b) LRBRL] (32).

(28) ABELLA: *Nuevo régimen local*, cit., pág. 424.

(29) PAREJO ALFONSO: *Garantía institucional y autonomías locales*, cit., pág. 154. En el mismo sentido EMBID IRUJO: «Autonomía municipal y Constitución», REDA, número 30, pág. 442.

(30) Deberá tenerse en cuenta en este aspecto, que la participación de todos los grupos políticos que integran la Corporación se limita exclusivamente, según el artículo 20.3 de la LRBRL (introducido en el debate del proyecto en el Senado), a los órganos complementarios que tengan por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a decisión del Pleno. No se altera, pues, la filosofía de la amplitud de gobierno por el grupo dominante.

(31) En el aspecto organizativo y de personal, así como en otros varios del TRDVRL, habrá de estarse a lo que disponga el Tribunal Constitucional resolviendo los recursos números 826 y 839 de 1986, interpuestos, respectivamente, por el Parlamento de Cataluña y el Gobierno Vasco contra diversos preceptos del citado Decreto Legislativo. El artículo 1.º del ALRPCA atribuye la impugnación de los Decretos Legislativos a conocimiento del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

(32) Véanse también los artículos 101 y 102 del TRDVRL.

2. EL RECURSO DE REPOSICIÓN EN MATERIA DE HACIENDAS LOCALES

Siguiendo la línea de conducta que hemos puesto de relieve con anterioridad, el legislador de la LRBRL opta por explicitar la regulación del recurso de reposición como si pretendiere revestirlo de alguna especialidad en este concreto ámbito, aunque en este supuesto pueda hallarse una mayor justificación en la medida en que se produce algún cambio normativo sustancial respecto a la regulación contenida en la derogada Ley de Régimen Local y el Reglamento de Haciendas Locales (33).

A) *El recurso de reposición contra actos sobre aplicación y efectividad de tributos locales*

Según establece el artículo 108 de la LRBRL:

Contra los actos sobre aplicación y efectividad de los tributos locales, podrá formularse, ante el mismo órgano que los dictó, el correspondiente recurso de reposición; contra la denegación expresa o tácita de dicho recurso, los interesados podrán interponer directamente recurso contencioso-administrativo.

Con la salvedad del régimen temporal que se establecía en la disposición transitoria décima de la LRBRL, el artículo 108 de esta Ley implica, de una parte, la desaparición del recurso económico-administrativo al que luego aludiremos brevemente y, de otra, el sometimiento al régimen general del recurso de reposición, que entendemos no puede ser lógicamente el contemplado en el artículo 160 de la LGT y R.D. 2244/1979 (a pesar de la redacción que efectúa el art. 5.º.E).a) de la LRBRL], sino el aplicable a los actos administrativos no económicos, tal y como lo hemos esbozado más arriba. Apoyó esta tesis previamente a la vigencia del TRDVRL, no sólo el principio general del derecho que afirma que no debemos distinguir donde la Ley no distingue, sino también, y de manera principal, el término «directamente» utilizado por el transcrito artículo 108, cuya única fundamental significación que podía ostentar dentro del precepto era apuntalar la idea de la exclusión del procedimiento económico-administrativo. Mejor expresión observamos que utiliza el artículo 192 del TRDVRL, al declarar que el recurso que corres-

(33) El Reglamento de Haciendas Locales resultaba aplicable en virtud de lo dispuesto en la disposición final primera del R.D. 2244/1979, sin perjuicio de la posible aplicación supletoria que tenía esta norma.

ponde es el de reposición previo al contencioso-administrativo, a interponer en el plazo de un mes, desde la notificación expresa o la exposición pública de los correspondientes padrones o matrículas de contribuyentes.

La primera y quizá principal cuestión que plantean los indicados preceptos (108 LRBRL y 192 TRDVRL) es, al igual que comentábamos respecto del artículo 52.1 de la LRBRL, el tema de la potestatividad en la interposición del recurso. Observamos que, de manera similar con este último artículo citado, se utiliza el término «podrá» como si pretendiese quebrarse la regla general del artículo 52 de la LJCA.

Podrían verse en este punto los mismos argumentos que hemos expuesto con anterioridad para fundamentar la posible aplicabilidad del régimen general del recurso de reposición (34) y a ellos podríamos unir la posible incidencia del principio de igualdad tributaria que nos haría argumentar en el sentido de entender regulado el recurso de reposición como también lo es para los actos de aplicación y efectividad de los tributos estatales y autonómicos (35).

No obstante, en este aspecto concreto, nos resulta más fácil la adopción de un punto de vista contrario. Así, podríamos desvirtuar los argumentos que hemos expuesto, primeramente porque el artículo 53 de la LRBRL refiere, según se deduce del contexto de la Ley, a la revisión de oficio y no a la efectuada a instancia de parte; segundo, porque dicho artículo 53, aunque lo pudiéramos entender aplicable a la revisión de actos a instancia de parte, lo cual, aun factible, es ciertamente dudoso, siempre se hallaría remitido al ámbito administrativo general, es decir, cuando normas especiales no dispusieran algo distinto; tercero, en razón a que el contenido de la legislación estatal se hallará siempre subordinado a las preceptuaciones de la LRBRL, según se infiere de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 5.º de esta norma (36); cuarto, en la

(34) Véase más arriba, el apartado II.1.c).

(35) Véase a este respecto MARTÍN DELGADO: «Los principios de capacidad económica e igualdad en la Constitución Española de 1978», *RHPE*, núm. 60, pág. 80 y sigs.; y, en lo tocante a la doctrina jurisprudencial, MARTÍN QUERALT: *Jurisprudencia financiera y tributaria del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1984.

(36) PAREJO ALFONSO en *Garantía institucional...*, cit., llegó a equiparar el significado de la Ley Básica del Régimen Local para los Entes locales, al que ostentan los Estatutos de Autonomía para las Comunidades Autónomas (*ob. cit.*, pág. 144), lo que, de aceptarse en este sentido, justificaría la clara prevalencia del significado de esta Ley sobre otras normas estatales reguladoras de un régimen jurídico general para todas las Administraciones Públicas.

medida que el artículo 149.1.18 de la CE no establece categóricamente que deba existir un régimen jurídico o un procedimiento administrativo común para todas las Administraciones Públicas, pues lo que hace tan sólo es asignar la competencia al Estado para sentar las bases del mismo (37); y quinto, el procedimiento administrativo como tal no incluye los recursos administrativos, aunque la mayor parte de éstos se regule dentro de la LPA (38).

Si a estas ideas añadimos, primeramente, la posible y razonable potestatividad de interposición del recurso de reposición que deriva del artículo 52.1 de la LRBRL, en segundo lugar, la doctrina del Tribunal Constitucional a la que hemos hecho referencia en relación a la posibilidad de subsanación de la falta de interposición del recurso de reposición (39), en tercer lugar, el conocimiento cierto de la propuesta que efectúa el ALRPCA y, en último término, la existencia de antecedentes que denotan el adelantamiento de la legislación local en la regulación de aspectos que posteriormente han sido observados por la legislación estatal (40), resultará perfectamente defendible el entender que, al menos, en la concreta materia de Haciendas locales, el legislador ha implantado, previamente a efectuarlo a nivel estatal general, la potestatividad del recurso de reposición. No creemos que con esta postura se desvirtúe la intencionalidad del legislador constituyente plasmada en el artículo 149.1.18 de la CE. Tan sólo hemos de entender que, siendo competencia del Estado la fijación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el señalamiento de un procedimiento administrativo común para todas ellas, ha asentado, precisamente a través de tales bases, posteriormente confirmadas por otras disposiciones legales, la regla cuya defendibilidad acabamos de exponer.

En otro orden de cosas, hemos visto que el artículo 192 del

(37) Para GONZÁLEZ NAVARRO (*Procedimiento administrativo común, procedimientos triangulares y procedimientos complejos*, cit., pág. 411 y sigs.) la ambigüedad del sintagma «régimen jurídico» que utiliza el artículo 149.1.18 de la CE, es patente. Pudiera haberse utilizado en su día para designar lo que luego fue la LPA.

(38) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, cit., t. II, págs. 392 y sigs. y 435 y sigs.

(39) Los Tribunales Ordinarios también se sitúan en la línea de la subsanabilidad de los defectos procesales. Véase RODRÍGUEZ MORO: «Dos interesantes cuestiones en la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1982», *REVL*, número 218, pág. 349 y sigs.

(40) Por ejemplo, la impugnación de las disposiciones de carácter general ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, que se introdujo primeramente por la LRL en el ámbito local y, posteriormente, en el ámbito estatal por la LJCA de 1956.

TRDVRL apunta como comienzo del plazo para la interposición de recursos, bien la notificación, bien la exposición pública del padrón. No ofrece ninguna duda el tradicional sistema de la notificación, aunque ésta quedará marginada a un reducido número de contribuyentes en relación comparativa con los afectados por tributos de cobro periódico (agua, basuras, radicación, circulación, contribuciones rústica y urbana, etc.), tributos en los que superada la regla del artículo 739 de la derogada LRL (41), y debiéndose estimar, en consecuencia, aplicable el artículo 124.3 de la LGT (artículo 5.º E, LRBRL), habrá de considerarse que resulta obligatoria la exposición pública de la matrícula administrativa de contribuyentes a efectos de impugnaciones, aunque no lo contemple la normativa propia de cada tributo (42).

B) *El recurso de reposición contra Presupuestos, Ordenanzas y otros actos y acuerdos en materia de Haciendas locales*

Dispone el artículo 113.1 de la LRBRL:

Contra los actos que pongan fin a las reclamaciones formuladas en relación con los acuerdos de las Corporaciones en materia de Presupuestos, imposición, aplicación y efectividad de tributos o aprobación y modificación de Ordenanzas fiscales, los interesados podrán interponer directamente recurso contencioso-administrativo.

Este precepto viene a reiterarse por el artículo 190.4 del TRDVRL, pero matizando tres diversos aspectos. El primero, al expresar que el recurso contencioso-administrativo que pudiera interponerse no suspenderá la aplicación de las Ordenanzas fiscales, advertencia innecesaria que ya se infiere del resto de la normativa legal, no sólo para las Ordenanzas fiscales, sino para el resto de los acuerdos

(41) Obviamente, esta regla no afectaba a los tributos cedidos por el Estado que se reseñaban en la disposición transitoria primera de la Ley 44/1978, que otorgaba la titularidad pero no la gestión. Pero entendemos que si pudo resultar aplicable en las Entidades locales que asumieron la recaudación de tales tributos al amparo de las autorizaciones que vienen otorgando las Leyes de Presupuestos del Estado para cada año.

(42) Téngase en cuenta que a tenor de lo dispuesto en el artículo 106.2 de la LRBRL, las Entidades locales deberán ejercer la potestad reglamentaria en este aspecto concreto a través de las Ordenanzas generales de gestión, recaudación e inspección. Véase en relación a este tema, en la obra colectiva citada sobre la *Organización Territorial del Estado*, QUINTANA RUIZ: «La gestión tributaria de las Corporaciones Locales», pág. 2324 y sigs.; DEL POZO LÓPEZ: «Las Haciendas locales en el proyecto de Ley de regulación de las bases del régimen local de 1984», pág. 2297 y sigs., y YEBRA MARTUL-ORTEGA: «Hacienda comunitaria y Haciendas locales en el Derecho estatutario de las Comunidades Autónomas», pág. 2697 y sigs.

municipales (43). El segundo en cuanto que se refiere solamente a los acuerdos de aprobación y modificación de las Ordenanzas fiscales y a los de imposición de tributos que, salvo raras excepciones, quedarían relegados al campo de actuación de las contribuciones especiales (44). Se omite, por tanto, la referencia al tema presupuestario y al relativo a la aplicación y efectividad de tributos. Y, la tercera, se omite también la referencia a las reclamaciones, haciendo solamente mención, y en este caso, creemos que acertadamente, de los actos administrativos definitivos, ya que, como expresa ORTIZ DÍAZ (45), de la redacción que opera el artículo 113 de la LRBRL podría entenderse que la legitimación para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa se restringe sólo a los que hubieren efectuado la pertinente reclamación y ésta hubiere sido desestimada, siendo ello contrario al criterio general que informa nuestro Ordenamiento jurídico.

No se discute ya, en estos preceptos, la potestatividad o no de interposición del recurso de reposición, pues es claro que la regla general en este caso es la del recurso potestativo, según previene el artículo 39 de la LJCA (46). Sin embargo, aparece una novedosa expresión en este campo como es la referencia a la «aplicación y efectividad de tributos», así como a su «imposición», junto a las disposiciones de carácter general.

Parece razonable que en cuanto a los Presupuestos y las Ordenanzas fiscales se siga la regla de la impugnación de las disposiciones de carácter general. También parece lógico estimarlo así respecto de los acuerdos de imposición, aunque no de todos (47). Lo

(43) Se sigue, pues, la regla general de la ejecutividad de los actos administrativos y se reitera parcialmente el contenido del artículo 113.3 de la LRBRL. Entendemos, no obstante, que a pesar de la literalidad del artículo 190.4 del TRDVRL, no se impide, lógicamente, la posible aplicación del artículo 122 de la LJCA, que permite al Tribunal acordar la suspensión del acto en el caso de que de la ejecución pudieran derivar daños de imposible o difícil reparación, en línea con lo dispuesto en vía administrativa por los artículos 51 de la LRBRL, 116 de la LPA y 34 de la LRJAE. El artículo 40 del ALRPCA apunta como causas de suspensión la pérdida de la finalidad legítima del recurso, la producción de una situación irreversible y la ausencia de urgencia probada en la ejecución.

(44) NAVARRO DEL CACHO: «El impacto de la Ley 7/1985 en el régimen jurídico económico de las Haciendas municipales», *RECAJ*, núm. 1, 1986, pág. 34.

(45) ORTIZ DÍAZ: «Consideraciones sobre el régimen jurídico-administrativo de las Haciendas locales», *REALA*, núm. 227, págs. 452-453.

(46) Véase anterior nota número 10.

(47) Ya hemos advertido más arriba que los acuerdos de imposición, salvo raras excepciones, quedarían relegados al campo de actuación de las contribuciones especiales. Piénsese que un proyecto de aplicación de este tipo de tributo puede afectar a muy pocos contribuyentes, incluso a uno sólo, lo cual no encaja o no se equipara con las disposiciones de carácter general que, obviamente, en

que resulta ciertamente novedoso es la referencia a la aplicación y efectividad de tributos. En este punto no cabe confundir los términos utilizados por los artículos 108 y 113.1 de la LRBRL. Este último alude a los actos resolutorios de reclamaciones, que en la generalidad de los casos no serán los que afecten a un contribuyente individual sino a un colectivo de ellos (48). En todo caso, la admisión de esta regla implica un claro quebranto del sistema previsto por la LJCA que denota la clara intencionalidad de la LRBRL de no sujetarse a los moldes preestablecidos en la vigente legislación aplicable a la Administración del Estado. El caso típico dentro de las Haciendas locales lo constituirán los actos aprobatorios de las matrículas administrativas de contribuyentes en un determinado tributo (49). En ellos, frente a la desestimación de la reclamación cabrá la interposición del recurso contencioso-administrativo sin previo recurso de reposición (50).

En materia de Presupuestos, el régimen de reclamaciones se contempla en los artículos 446 y 447 del TRDVRL, a los que nos remitimos. Aparece como novedad en el artículo 113.2 de la LRBRL el informe preceptivo del Tribunal de Cuentas cuando la impugnación del Presupuesto afecte o refiera a la nivelación presupuestaria (51).

ningún caso se dictan para su afectación a una única persona. No se olvide que no deben confundirse las disposiciones generales con la eficacia de los actos administrativos particulares frente a una pluralidad indeterminada de sujetos. En este sentido VILLAR PALASÍ: «La eficacia de la concesión y la cláusula sin perjuicio de tercero», *RAP*, núm. 5, pág. 199 y sigs., y GUAITA MARTORELL: «Eficacia del acto administrativo», *RAP*, núm. 25, pág. 160 y sigs.)

(48) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso...*, cit., t. II, pág. 436. La regla general es, pues, que las reclamaciones se interpongan contra actos administrativos provisionales que afecten a una pluralidad de destinatarios. Podría pensarse que en el procedimiento sancionatorio (art. 33 y sigs. LPA) cabría la reclamación contra la propuesta de sanción, pero no debe confundirse la necesaria audiencia al interesado, hoy garantizada constitucionalmente, con la interposición de reclamaciones. El legislador tributario se ha cuidado de no utilizar este término en la normativa legal (LGT, RD 2631/1985, de 18 de diciembre, RD 939/1986, de 25 de abril, Orden de 26 de mayo de 1986).

(49) Queda en el aire el interpretar si la vía directa ante la jurisdicción se reserva para las impugnaciones que afecten a la totalidad del acto administrativo reclamado o una parte considerable del mismo o, también, frente a las impugnaciones que efectúen a título particular cada contribuyente individual en la parte que le afecte a tal acto administrativo. A nuestro juicio debe sostenerse esta segunda postura, en coherencia con la opinión que mantenemos de que el legislador ha introducido, a nivel de Entidades locales, la potestatividad en todo caso de interposición del recurso de reposición.

(50) En este mismo sentido LLISSET BORRELL: *Manual de Derecho local*, cit., página 417.

(51) GARCÍA-ESCUDERO y PENDÁS GARCÍA en *El nuevo régimen local español*, cit., página 336, entienden que la impugnación a que se refiere este precepto es a la

En lo que concierne al término «directamente» utilizado por el artículo 113.1 de la LRBRL y en lo referente a la suspensión transitoria de la entrada en vigor del precepto, nos remitimos a lo ya expuesto con anterioridad.

III. EL RECURSO DE ALZADA

Dos clases del mismo, como es sabido, podemos hallar en el ámbito local, el recurso propio, cuando se interpone ante el superior jerárquico dentro de la estructura orgánica que tenga aprobada cada Entidad local, y el impropio, cuando se interpone ante el órgano tutelante.

Previamente a la vigencia de la LRBRL no existía recurso de alzada propio en el ámbito local, aunque podíamos hallar alguna norma sobre el mismo, relegado a determinadas Entidades y respecto materias específicas. En la actualidad, el sintagma «en los casos en que proceda» que utiliza el artículo 52.1 de la LRBRL en referencia al recurso de reposición, nos abre la vía al entendimiento de que cabe otro tipo de recursos distintos al de reposición, en este caso el de alzada propio, que creemos cada vez de mayor posible utilización en las grandes Corporaciones dada la progresiva

efectuada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, lo cual es ciertamente discutible. También entienden que el informe del Tribunal de Cuentas afecta no sólo a la impugnación en materia de Presupuestos, sino también en relación a todos los actos y acuerdos que se expresan en el artículo 113.1 de la LRBRL. Aunque ambas posturas son admisibles, del texto legal parece inferirse más razonablemente, en cuanto a la primera, que las Entidades locales tienen obligación de llevar conocimiento del expediente al Tribunal de Cuentas cuando se trate de impugnación en vía administrativa. Es dudoso, sin embargo, que deba remitirse en fase de reclamaciones, pues el artículo 113.2 habla de impugnación y el artículo 113.1 refiere ésta a las resoluciones que resuelvan las reclamaciones. En todo caso será en vía jurisdiccional donde se constate la efectividad de dicho informe del Tribunal de Cuentas, informe para el que, lamentablemente, no se ha establecido plazo de emisión o para entenderlo emitido favorable o desfavorablemente por silencio, lo cual podría paralizar en cierta medida la actividad local. En cuanto a la segunda, difícilmente puede entenderse que la imposición u ordenación de tributos afecta a la nivelación presupuestaria, pues tales acuerdos normalmente se adoptarán previamente a la aprobación del presupuesto, es decir, a la fijación del estado de gastos. Tampoco parece que los acuerdos sobre aplicación y efectividad de tributos locales pudieran incluirse como motivantes de la emisión de informe por parte del Tribunal de Cuentas. Efectivamente, podía quebrarse la nivelación presupuestaria si se acuerda la obtención de ingresos no previstos en el Presupuesto o si se perjudican voluntariamente los ya contemplados en el mismo, pero la propia normativa legal arbitra otros medios de reacción frente a este tipo de actos, independientemente de que, *a posteriori*, lleguen a conocimiento y fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas.

superior complejidad de sus estructuras y la aplicación, todavía desaprovechada, de los Reglamentos orgánicos.

Por su parte, la expresión «contra los actos que pongan fin a la vía administrativa», también del artículo 52.1 de la LRBRL, que hemos utilizado para apuntalar la potestatividad de interposición del recurso de reposición en la esfera local que hemos intentado defender (52), nos sirve también para delimitar, como también hemos insinuado, el campo de actuación de todos aquellos recursos que pueden interponerse contra los actos administrativos que no agotan la vía administrativa, tal como el recurso de alzada, según previsión que efectúa el artículo 122 de la LPA.

En relación al recurso de alzada impropio, el último inciso del apartado 2 del artículo 27 de la LRBRL establece que los actos del Municipio, en el ejercicio de competencias delegadas, podrán ser recurridos ante la Administración delegante. No obstante la aparente claridad de este precepto, si nos atenemos a la doctrina del Tribunal Constitucional que anteriormente hemos referenciado en cita de la Sentencia de 28 de enero de 1985 (53) y a los términos literales del artículo 27.2 de la LRBRL en los que apreciamos una alusión a la potestatividad y no a la obligatoriedad, habremos de concluir que compete a los órganos locales la resolución de los recursos de alzada impropios (54) salvo que la Administración delegante hubiere hecho reserva expresa de esta facultad al momento de efectuar la delegación (55).

(52) Véase, no obstante, de contrario, GONZÁLEZ PÉREZ: *Régimen jurídico de la Administración Local*, cit., pág. 411.

(53) Aún referida a las Comunidades Autónomas, entendemos que la doctrina que establece esta Sentencia es perfectamente aplicable a las delegaciones que se efectúen a la Administración Local.

(54) No creemos pueda constituir un óbice a esta interpretación el contenido del artículo 118 de la LPA, pues tal precepto debemos entenderlo referido a las delegaciones interorgánicas, dentro de una misma Administración. En otro caso se vería afectado en su constitucionalidad por la Sentencia del TC citada.

(55) Es factible, a nuestro juicio, que una Comunidad Autónoma, en desarrollo de la LRBRL, determine, mediante Ley, que la resolución de recursos corresponda a la Administración delegante. El artículo 45.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón contiene una precisión específica a este respecto. Véase EMBID IRUJO: *El marco jurídico de la autonomía. Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón*, Ed. EAZ, 1983, pág. 178 y sigs.

IV. EL RECURSO DE REVISION

Tampoco se regula expresamente por el legislador de la LRBRL. Su aplicación al ámbito local, ya admitida anteriormente por el Tribunal Supremo (56), deriva, no obstante, de la regla general establecida en el artículo 5.º.c) de la LRBRL, así como de la redacción del artículo 52.1 de la misma Ley, en la que se puede argumentar en sentido análogo a como lo hemos hecho con el recurso de alzada.

La competencia para resolver el recurso, que en la Administración del Estado se atribuye al Ministro competente, deberá ser asignada a nuestro juicio al Pleno de la Corporación (57), que podrá entrar a conocer del mismo únicamente si se dan las causas y requisitos prevenidos por el artículo 127 de la LPA, los cuales deberá acreditar el interesado para el caso en que no se infieran con claridad del expediente administrativo (58).

V. REFERENCIA AL DESAPARECIDO RECURSO ECONOMICO-ADMINISTRATIVO (59)

La disposición transitoria décima de la LRBRL, permitió la subsistencia del recurso económico-administrativo hasta el 24 de abril de 1986, esto es, durante un año a partir de la vigencia de dicha norma. Los actos y acuerdos dictados en materia de Haciendas locales a partir de la indicada fecha (independientemente de la de su notificación) ya no podrán ser fiscalizados por los Tribunales Económico-Administrativos (60).

(56) Sentencia del TS de 5 de diciembre de 1977.

(57) Téngase en cuenta, no obstante, que hemos aplicado una regla analógica en atención a la supuesta importancia y excepcionalidad del procedimiento. Sin embargo, si nos atenemos estrictamente a las reglas que señala la LRBRL, la competencia habría de atribuirse al Presidente de la Corporación de conformidad con lo dispuesto en los artículos 21.1.m) y 34.1.l) de dicha Ley, salvo que se tratase de materias cuyo conocimiento se atribuye expresamente al Pleno de la Corporación.

(58) MONTERO y GARCÍA: *Dictamen sobre el recurso de revisión*, ADGCE, 1980, páginas 294-295.

(59) El nombre de recurso económico-administrativo aparece por primera vez, en el ámbito local, por vía normativa, a raíz de la actualmente derogada Ley 40/1981, de 28 de octubre. Hasta entonces se denominaba (y se denomina por la actual legislación estatal) impropriamente, reclamación económico-administrativa, posiblemente intentando evitar el asumir que cabe la interposición de un recurso administrativo contra la resolución de otro recurso administrativo.

(60) La supresión de la fiscalización entendemos se extiende a todos los actos

El proyecto de la LRBRL remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados seguía contemplando la fiscalización por parte de los TEA, y así se asumió en las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario Popular y el Grupo Convergencia y Unión (61). Fue el Grupo Socialista, sin duda en interpretación del principio de autonomía local, quien introdujo en el último momento la supresión de la vía económico-administrativa (62), lo que ha sido criticado duramente por los autores, fundamentalmente en razón al retraimiento psicológico de los recurrentes para acceder a la vía jurisdiccional, al mayor coste y los superiores formalismos de ésta, así como por la incongruencia que supone el mantener la fiscalización por los TEA de los actos y acuerdos dictados por las Comunidades Autónomas en materia económica (art. 20 L. O. 20/1980, de 22 de septiembre) (63).

VI. LA RECLAMACION PREVIA A LA VIA JUDICIAL

Anteriormente hemos expuesto que de la referencia que efectúa el artículo 52.1 de la LRBRL a la «jurisdicción competente» (64)

de la Administración Local anteriormente revisados por los TEA. Hacemos esta observación ya que en los artículos 108 y 113 de la LRBRL no se citan todos y cada uno de los actos que podrían ser fiscalizados por dichos órganos. De otra parte, la supresión de la fiscalización no alcanza, obviamente, a los actos de las Entidades locales en los que la posición de las mismas sean de simples partícipes afectados por tributos autonómicos o estatales, como por ejemplo, el IVA (véase a este respecto NAVARRO DEL CACHO y MARTÍNEZ GRANADA: *El IVA y los Ayuntamientos*, Ed. EAZ, 1986, pág. 54), ni, a nuestro juicio, tampoco a los tributos de titularidad local cedidos a través de la disposición transitoria primera de la Ley 44/1978, pero cuya gestión no se haya asumido todavía por las Entidades locales al amparo de lo preceptuado periódicamente en las Leyes Generales de Presupuestos del Estado para cada año (véase a este respecto PELEGRI y GIRÓN: «Reclamaciones económico-administrativas y tributos locales», en *Impuestos*, núm. 4, 1986, pág. 141 y sigs.).

(61) Enmiendas números 416 a 421.

(62) Quizá se interpretó erróneamente a GARCÍA DE ENTERRÍA en el Prólogo a la obra de BENÍTEZ DE LUGO: *El recurso de reposición previo al económico-administrativo*, Ed. IEF, 1980, pág. 17. Lo que aquel autor sostiene actualmente es que hubiera sido idónea la potestatividad de la vía económico-administrativa que, no excluyendo las garantías de la vía jurisdiccional, permite poder acceder a las ventajas del procedimiento económico-administrativo.

(63) MARTÍNEZ LAFUENTE: «La supresión de las reclamaciones económico-administrativas en las Haciendas locales», en la colección *Informes*, del IEE, Madrid, febrero de 1985. En el mismo sentido GIMÉNEZ-REYNA y MONTERO LUNA: «La supresión de las reclamaciones económico-administrativas en las Haciendas locales», en *Impuestos*, núm. 2, 1985, pág. 917 y sigs., y PELEGRI y GIRÓN: *Reclamaciones económico-administrativas y tributos locales*, cit., pág. 139 y sigs. Véase también el informe de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, en fecha 16 de mayo de 1986, publicado en *Papeles de Economía y Hacienda Municipal del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza*, núm. 7, pág. 86 y sigs.

(64) El término jurisdicción es erróneamente utilizado por muchos textos

podría inferirse la supresión de la reclamación previa a la vía judicial en el ámbito local, entendiéndola sustituida por el recurso de reposición, aunque ya hemos afirmado que no creemos que ello sea así. Volviendo otra vez a la repetida expresión «en los casos que proceda» podemos deducir que en los casos en que no proceda el recurso de reposición por tratarse de un acto no sujeto al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, cabría la aplicación de la normativa reguladora de las reclamaciones previas a la vía judicial.

Para la doctrina clásica la reclamación previa tiene un significado sustitutorio del acto de conciliación (65), de conformidad con la motivación que establecía la R.O. de 9 de junio de 1847, y si bien para los autores más modernos (66) se identifica con un procedimiento administrativo especial, no es descartable, como apuntaba GODED (67) el atribuirle la doble naturaleza de las dos posturas citadas, en las que el fin parece ser el mismo: la evitación del proceso, aunque la segunda de las referenciadas se intente fundamentar sustancialmente en las especiales potestades y prerrogativas que puede ostentar la Administración.

Para GARCÍA DE ENTERRÍA (68), la reticencia con la que se maneja el instrumento de la reclamación previa por la jurisprudencia, unida al hecho de que la estimación de la falta de reclamación no sea obstáculo alguno para la repetición del proceso, ponen en evidencia la inutilidad de este aparatoso sistema cuya única función consiste en permitir a la Administración que prepare con tiempo su defensa, finalidad que ya es garantizada por el trámite de suspensión de consulta.

Aunque dicha argumentación no sea trasladable a la Administración Local (ni a la de las Comunidades Autónomas), por carecer del privilegio del plazo de suspensión para consulta que se reconoce

legales, incluida la LJCA, y, asimismo, por nosotros en este trabajo. La referencia del artículo 2.º de la LJCA y la del artículo 52.1 de la LRBR, creemos que hay que considerarla entendida como «orden jurisdiccional». La terminología del ALRPCA subsana este defecto.

(65) SAINZ DE VICUÑA y otros: *El Abogado del Estado y la función judicial*, Ed. Gabinete de Estudios de la DGCE, Madrid, 1982, pág. 33.

(66) SOLCHAGA LOITEGUI: *La reclamación previa en vía administrativa: naturaleza, doctrina jurisprudencial, sus diferencias respecto del acto de conciliación*, ADGCE, 1966-1973, vol. III, págs. 565-570. SANTAMARÍA PASTOR: «Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa», *RAP*, núm. 77, pág. 81 y sigs.

(67) GODED MIRANDA: *La Administración del Estado como parte en el proceso civil*, ADGCE, 1963-1965, t. III, pág. 40 y sigs. de la separata.

(68) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, cit., t. II, pág. 608.

a la Administración del Estado en el artículo 9.º del Estatuto de 21 de enero de 1925 (69), y sin perjuicio de que creamos que alguno de los privilegios que se contemplan para la Administración del Estado debieran extenderse, con matizaciones, a las Administraciones Local y Autonómica (70), lo cierto es que no se justifican excesivamente diversos aspectos de la regulación legal actual.

Así, carece de sentido que su comportamiento sea como el de una excepción dilatoria (art. 533.7 LEC), debiendo ser alegada por el defensor de la Administración para poder ser apreciada (71), o que la acción pueda ejercitarse tantas veces como se desee, en tanto ésta no prescriba (art. 142 LPA), no facultando la legislación para la subsanación del defecto en vía procesal.

Ello no encaja con la interpretación jurisprudencial que actualmente se está realizando por nuestros Tribunales del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) ni con el aumento de garantías del administrado y la mayor intervención del poder de la Administración que se suponen derivan del nuevo Texto constitucional (72). De ahí que abogemos desde estas líneas por la necesaria reforma legislativa que decreta la potestatividad de interposición de la reclamación previa a la vía judicial, al igual que creemos se ha efectuado con el recurso de reposición en la esfera local y se pretende realizar en el futuro en el ámbito estatal. Si algún especial

(69) Es ciertamente cuestionable, si a la vista de las vigentes preceptuaciones constitucionales y legales y de las actuales corrientes jurisprudenciales, tiene sentido este privilegio de suspensión de los plazos procesales para la formulación de consulta ante la Dirección General del Servicio Jurídico. Habrá de esperarse a lo que decidan los Tribunales para cada caso concreto. Por circular de la DGCE de 25 de junio de 1957 se excluyeron los procesos tramitados ante los órganos de la entonces denominada justicia municipal.

(70) Por ejemplo, el privilegio de notificación personal en despacho que se contempla en el artículo 56 del Reglamento Orgánico del Cuerpo de Abogados del Estado de 27 de julio de 1943, dado que a partir de la vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los Letrados integrados en los Servicios Jurídicos de los Entes Locales, tienen acumulada la representación y defensa, al igual que los Letrados del Estado, siendo razonable el no hacerles acudir diariamente a los Juzgados para ver si existen notificaciones. Debería modificarse, no obstante, la notificación personal por la practicada en una oficina designada al efecto, pues con aquélla, el problema se traslada a los agentes judiciales que no puedan localizar a un determinado Letrado de la Administración. S. MARTÍN RETORTILLO en *La defensa en Derecho del Estado*, Ed. Civitas, 1986, pág. 279, justifica la no modificación del Reglamento de 1943 en razón a que ello hubiera requerido un replanteamiento a fondo de su sistemática, de su estructura y de su propio contenido.

(71) RODRÍGUEZ RIVAS: *Reclamación de cantidades al Fondo Nacional de Garantías de Riesgos de la Circulación*, ADGCE, 1966-1973, pág. 387 y sigs. Véanse Sentencias del TS de 30 de junio de 1977 y del TCT de 9 de abril y 19 de diciembre de 1983. En el plano legislativo, esta regla se recoge por el 49 de la LPL.

(72) LORCA GARCÍA: *El Abogado del Estado en la Constitución*, Ed. Gabinete de Estudios de la DGCE, pág. 4 y sigs. de la separata.

temor —que no lo creemos— subsistiere por parte de la Administración, siempre se podría decretar la subsanabilidad en vía procesal mediante el otorgamiento de un plazo para contestar, aunque no parece que ello tenga excesiva lógica, pues imaginamos que será el administrado el primer interesado en evitar el proceso a través de los medios que la Ley le otorgue para ello.

VII. ALGUNAS CONCLUSIONES

Pretendiendo evitar en todo caso el caer en el pleonasma, entendemos que de lo expuesto pueden extraerse como puntos más interesantes, los siguientes:

Primero. La LRBRL no tenía el cometido de regular los recursos administrativos en la Administración Local; mas, habiéndolo efectuado, ha introducido cambios que hacen que el régimen jurídico de tales recursos no sea el aplicable a la legislación estatal, a la cual, en principio, parece pretendía adaptarse en un plano teórico.

Segundo. Dentro de la dificultad interpretativa que ofrece el artículo 52 de la LRBRL, entendemos que, entroncado en el total contexto de la Ley, nos induce a estimar que en el ámbito local se ha introducido la potestatividad en todo caso de interposición del recurso de reposición previo al contencioso-administrativo.

Tercero. El recurso de reposición en materia de Haciendas locales es el previo al contencioso-administrativo, si bien la potestatividad de interposición a la que hemos aludido en el anterior párrafo se ve acentuada en este campo, y se declara de manera inequívoca frente a los actos administrativos definitivos resolutorios de reclamaciones interpuestas contra actos provisionales.

Cuarto. Se introduce por la LRBRL, en equiparación con la legislación del Estado, los recursos de revisión (ya existente previamente, aunque de discutida aplicación) y de alzada propio, el cual dependerá del sistema de delegaciones que se adopte y de la estructura que apruebe cada Entidad local en su Reglamento Orgánico.

Quinto. La resolución de los recursos de reposición y alzada interpuestos contra actos dictados en el ejercicio de competencias delegadas corresponde a la Entidad local que ejercita tales competencias, salvo que la Entidad delegante haya hecho reserva expresa de tal facultad en el acto de la delegación o exista una Ley que le ampare para ello.

Sexto. La desaparición de la vía económico-administrativa en el ámbito local, no acogida favorablemente por la doctrina, nos hace pensar que quizá en un futuro se pudiera introducir la potestatividad de acudir a esta extinguida vía.

Séptimo. Sostenemos que, de conformidad con las actuales tendencias legislativas y jurisprudenciales, debe modificarse la actual regulación de la reclamación previa a la vía judicial decretando la potestatividad de su interposición.

REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
ADMINISTRACION
LOCAL
Y AUTONOMICA

Instituto de Estudios de

ADMINISTRACIÓN LOCAL

II. CRONICAS
