

EAPC - Món local: urbanisme, tributs, organització i altres àmbits específics



Estat actual de la qüestió de la legitimació "ex lege" dels electes per impugnar els actes locals i l'eventual extensió als grups polítics respectius.
Part II

27-09-2024

La legitimació dels electes per interposar el recurs especial en matèria de contractació Aquesta mateixa legitimació s'ha d'entendre que s'estén als recursos en via administrativa, tant si tenen caràcter preceptiu com facultatiu, llevat de disposicions específiques sobre la seva regulació especial, com succeeix en matèria de contractació administrativa.

En matèria contractual disposem de dues previsions, una de legal i general, a l'article 48 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP), que té en compte una legitimació general vinculada al principi de l'interès legítim, i una altra a escala reglamentària de caràcter especial, a l'article 24 del Reial decret 814/2015, d'11 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament dels procediments especials de revisió de decisions en matèria contractual i d'organització del Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals, en desenvolupament de la legislació contractual immediatament anterior, que legitima els electes per impugnar determinats actes locals contractuals de la seva entitat local mitjançant la interposició del recurs especial en matèria de contractació, en regular de forma expressa en l'apartat 4 el següent:

"Están legitimados para interponer recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los miembros de las entidades locales que hubieran votado en contra de los actos y acuerdos impugnados."

Per tant, sense entrar en tota la discussió doctrinal sobre el fonament d'aquesta legitimació que va tenir lloc abans de l'entrada en vigor de la norma reglamentària i de la LCSP actual, podem convenir que en aquest àmbit material d'actuació també coexisteixen dues legitimacions, la general, basada en el principi de l'interès legítim, i l'específica o *ex lege*, reconeguda pel legislador al càrrec local representatiu.

Circumscriuint la nostra anàlisi a la legitimació *ex lege*, alguns tribunals de recursos contractuals autonòmics, com fa l'andalús en la Resolució 165/2015, de 30 d'abril, van considerar que aquesta legitimació està en clara connexió amb la que disposa l'article 63 de la LRBRL, al qual el precepte

reglamentari fa una remissió específica. Precisament per això alguns tribunals administratius com el de Madrid (Resolució 68/2013, de 8 de maig), ja abans de l'aprovació d'aquest Reglament opinaven que s'havia d'avançar cap a una interpretació conjunta d'ambdós preceptes, que ens portaria a aplicar en l'àmbit contractual regles, doctrina i jurisprudència idèntiques a les de l'àmbit general.

Però la veritat és que el TCRC ha dictat una doctrina més matisada, i en resolucions com la núm. 320/2023, de 16 de març, a l'hora d'admetre la legitimació, ha distingit si s'exercia l'acció com un acte de control de govern, supòsit en el qual exigeix la legitimació basada en l'interès legítim, o davant d'actes la fi última dels quals sigui la defensa de l'ordenament jurídic, cas en què opera la legitimació especial.

A comptar des d'aquest posicionament, a les resolucions 1196/2018, 512/2020, 717/2020, 600/2022, 689/2022 i 10/2024 del TCRC respecte del recurs especial en matèria de contractació, el Tribunal ha negat la legitimació per impugnar acords locals als regidors que, no acreditant un interès legítim, no han votat en contra de l'acte que impugnen pel fet de no formar part de l'òrgan o de tractar-se d'un acte dictat per un òrgan unipersonal, en considerar el següent:

"En definitiva, en el ámbito del recurso especial en materia de contratación, el artículo 48 de la LCSP exige un interés legítimo, que se plasma en la existencia de cierta ventaja o utilidad jurídica en la reparación que se interesa, y que no cabe identificar con una defensa abstracta de la legalidad. Y el artículo 24 del RPERMC establece una regla especial, específicamente referida a la impugnación de los actos y acuerdos de las entidades locales, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 63 de la LRBRL, al que remite expresamente. Este precepto reconoce una legitimación adicional a la prevista, con carácter general, en la LJCA, como se desprende de la locución empleada ("junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo, podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales..."), legitimación que, en lo que aquí interesa, se circunscribe únicamente a "...los miembros de las corporaciones locales que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos". Siendo una norma especial o excepcional en materia de legitimación, limitada a los miembros de la corporación local disidentes con el acuerdo o acto de que se trate, no cabe efectuar una interpretación extensiva de la misma (artículo 4.2 del Código Civil)."

Manté la tesi contrària, en canvi, el Tribunal Administratiu de l'Aragó des de la Resolució 44/2012, és a dir, fins i tot abans de l'aprovació del Reglament, i també el de Madrid, encara que d'una manera més confusa, si comparem les seves resolucions 386/2023, 160/2024 i 199/2024, perquè mentre que a la primera nega la legitimació a un regidor que no forma part de l'òrgan autor de l'acte i que, per tant, no hi ha votat en contra, en la segona, al contrari, considera legitimat un regidor per impugnar un decret de l'alcalde que, per raons òbvies, tampoc no havia pogut votar a favor. Aquesta disparitat de criteri aparent intenta justificar-la en l'última de les seves resolucions, que admet la legitimació d'un regidor per impugnar un acte d'un òrgan de govern de què no forma part, aplicant la doctrina constitucional construïda entorn de la legitimació especial de l'article 63 de la LRBRL, en explicar que la diferència entre les altres dues resolucions derivava del fet que mentre que a la primera l'acció s'exercia com acte de control de govern, a la segona constituïa un control de legalitat.

La qüestió és que l'abast d'aquesta legitimació *ex lege* en l'àmbit del recurs especial en matèria de contractació, no és prou clar. De fet, fins i tot dubto que hagi interpretat correctament els posicionaments exposats, i per això seria exigible al legislador més claredat i una unificació del tractament d'aquesta legitimació especial entre l'àmbit de les accions processals i l'àmbit dels recursos administratius, incloent-hi els que, com el de contractació, tenen caràcter especial, particularment tenint en compte el principi *qui potest plus, potest minus*.

La legitimació processal dels grups polítics

A diferència del que succeeix amb els electes, la legitimació activa dels grups polítics locals es reduiria, en principi, a l'habilitació per impugnar els actes i acords locals que els afectin com a grup, és a dir, respecte dels quals es generin afectacions en l'àmbit dels drets i interessos legítims del grup, sense que la legitimació *ex lege* dels regidors sembli que s'estengui a aquest òrgan. En aquest sentit, podem afirmar que, amb caràcter general, la jurisprudència inicial del Tribunal Suprem va considerar que la legitimació especial establerta a l'article 63 de la LRBRL, la tenen els electes a títol individual i no el grup polític al qual estan adscrits, posicionament que també manté el Tribunal Català de Contractes del Sector Públic en la Resolució 314/2024, de 22 d'agost, en l'àmbit del recurs especial sobre la matèria de contractes.

Com a exemple, la doctrina de la Sentència del Tribunal Suprem de 16 de maig de 1994 (Ar. 1994\3515), en la qual es va negar l'existència de legitimació a un grup municipal pel fet de considerar que ni tan sols en la doctrina constitucional hi ha un reconeixement de la legitimació dels grups parlamentaris, anàlegs en això als grups municipals, per recórrer contra qualsevol classe de procés, sinó estrictament en el camp dels actes que afecten l'àmbit intern de la seva actuació parlamentària (STC 36/1990, d'1 de març, i 205/1990, de 13 de desembre), i arriba a la conclusió que els grups municipals solament tenen legitimació per recórrer contra els actes que els afectin com a grup.

Tot i això, en la Sentència de 24 de juliol de 1995 (Ar. 1995\6097), el Tribunal Suprem sí que la va reconèixer, en canvi, a un grup municipal respecte d'un acord municipal que no l'afectava com a grup, en considerar que si estaven legitimats per impugnar l'acord els membres de la corporació local que hi havien votat en contra, semblava adequat comprendre dins d'aquesta legitimació processal tant els membres individuals dissidents de l'acord, com el mateix grup municipal, integrat pels regidors, i més quan constava la conformitat de tots per interposar el recurs, i això sobre la base del principi *pro actione* que, a judici del Tribunal, exigeix una interpretació extensiva del precepte.

Més tard, l'any 1999, el Tribunal Suprem es torna a pronunciar sobre aquesta qüestió en la Sentència de 16 de desembre de 1999 (Ar. 1999\8996), en què adopta una posició diferent o, almenys, més matisada, en entendre que, segons assenyala literalment l'article 23.1 del ROF, els grups polítics només tenen una funció estrictament corporativa i, per tant, qualsevol actuació externa, com la processal, ha de ser assumida individualment pels regidors considerats individualment, pel fet de considerar que, *ad extra*, el grup no té personalitat jurídica. En el mateix sentit es posiciona la STS de 7 de febrer de 2007 (Ar. 2007\1563), aplicada, entre d'altres, per la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana de 30 de maig de 2017 (JUR 2017\213682).

Sobre aquesta base, en la Sentència d'1 de desembre de 2003 (RJ 2003\9440), el Tribunal Suprem sí que va admetre, en canvi, que el recurs de reposició previ interposat pel Grup davant l'Ajuntament era vàlid com a requisit processal previ, quan això sigui imposat per l'ordenament jurídic, de manera que aquest recurs administratiu es considerava efectuat per tots i cadascun dels membres del grup a títol individual, als efectes del recurs jurisdiccional posterior.

Per tant, no podem entendre totalment tancada la porta a la legitimació processal *ex lege* dels grups polítics locals per extensió de la legitimació reconeguda als seus membres, ja que en aplicació del principi *pro actione* existeixen pronunciaments posteriors que adopten posicions habilitadores, tant del Tribunal Suprem com de diferents tribunals superiors de justícia, com podem deduir de les sentències següents:

- Les STS d'11 de febrer de 2012 i de 18 de desembre de 2019 (RJ 2012\10206 i 2019\5332) afirmen sense ambages que la jurisprudència ha reconegut la legitimitat dels grups polítics d'una corporació local per poder impugnar en via contenciosa administrativa els acords d'una corporació quan els regidors integrants del grup han votat en contra i han expressat la seva decisió de recórrer-los.
- La Sentència del Tribunal Superior de les Illes Canàries de 27 de maig de 2004 (Ar. JUR\2004\198596) no qüestiona l'existència de legitimació dels grups quan admet un recurs interposat per dos regidors, tot i que sols un d'ells havia votat en contra de l'acord, precisament pel fet d'entendre que no actuaven a títol personal sinó com a portaveus titular i suplent del grup.
- La Sentència d'aquest mateix tribunal de 23 de setembre de 2014 (RJ 2014\1083) admet a un grup la capacitat d'actuar processalment si ha estat habilitat expressament pels seus regidors integrants mitjançant poder notarial.
- La Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya 4380/2021, de 10 de novembre (Ar. RJCA 2021\1996), també ha adoptat una posició més liberal i favorable a l'extensió als grups de la legitimació *ex lege* dels electes locals respecte d'una via de fet que els regidors, per raons òbvies, no van poder votar en contra a títol individual, en declarar que el grup polític no és una persona jurídica que requereixi acreditar la voluntat per exercitar l'acció mitjançant els seus òrgans, ja que són els regidors que l'integren els qui l'exerciten. Per aquest motiu considera plenament ajustat al dret processal que els integrants d'un grup polític decideixin, en la condició de regidors, exercitar una acció i encapçalin l'escrit d'interposició amb la referència al grup polític que representen, perquè això tan sols significa que són els seus membres els que exerciten l'acció en la condició d'adscrius al grup o, cosa que és el mateix, que és perfectament vàlida i ajustada a dret la intervenció dels electes en la seva expressió de grup.
- Fins i tot en l'àmbit del recurs especial en matèria de contractació, la Resolució del TARC 57/2013, aplicada posteriorment per la Resolució núm. 10/2024, d'11 de gener (Rec. 1724/2023), comparteix aquests criteris, quan tot i rebutjar la legitimació del grup per interposar el recurs quan resulta evident que la persona que el formalitza actua en condició de portaveu del grup i no com a membre de la corporació, accepta la possibilitat de reconèixer al grup la capacitat per ser part quan ha estat prèviament apoderat per tots els integrants d'aquest i existeix constància de la seva conformitat, i quan s'acredita que tots els membres del grup van votar en contra de l'acte impugnat (Resolució 8/2019 del Tribunal Administratiu de Contractació Pública de Galícia).



Carmen Alonso Higuera

Secretària de l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat