

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.

27-09-2024

La legitimació processal dels electes davant la jurisdicció contenciosa administrativa llevat dels supòsits específics d'acció popular o de les accions que poden exercir els veïns en nom i interès de l'entitat local específicament establerts pel legislador, la legitimació processal que habilita per recórrer davant la jurisdicció contenciosa administrativa contra els actes locals, recollida a l'article 19.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJCA), es basa en una regla general que descansa, d'una banda, en el principi de l'interès legítim com a títol de legitimació activa que permet l'accés al procés, és a dir, en la necessitat que l'acte que s'impugna afecti d'alguna manera l'esfera dels drets o interessos legítims de qui exercita l'acció i, de l'altra, en la prohibició establerta en l'article 20.a, quan nega aquesta legitimació activa als òrgans de l'administració autora de l'acte i als membres que integren els seus òrgans col·legiats, llevat d'autorització expressa d'una llei.

I això és, precisament, el que succeeix amb els electes locals que, juntament amb aquesta legitimació general, tenen *ex lege* una altra legitimació reconeguda de forma específica per l'article 63.1.b de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), l'article 180.1.b del text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLMC), i l'article 209.2 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre (ROF), que els permet impugnar els actes i acords locals emanats dels òrgans de la seva entitat local que incorrin en infracció de l'ordenament jurídic quan hi hagin votat en contra.

Es tracta d'una legitimació *ex lege* que, com va manifestar el Tribunal Constitucional respecte dels regidors en les sentències 173/2004, de 18 d'octubre, i 210/2009, de 26 de novembre i, respecte dels diputats provincials, en la Sentència 108/2006, de 3 d'abril, també descansa en certa manera en el principi de l'interès legítim, ja que no es basa en un interès abstracte en defensa de la legalitat, sinó d'una legitimació derivada directament de la condició de representant

popular, que es tradueix en un interès concret de controlar-ne el funcionament correcte com únic mitjà d'assolir la satisfacció de les necessitats i aspiracions de la comunitat veïnal que, com a primera competència, assigna als municipis l'article 25.1 de la LRBRL.

Precisament, aquesta és la raó per la qual aquesta legitimació no se circumscriu, únicament, als actes i acords dels òrgans dels quals formen part, que són els únics que tots els electes tenen ocasió de votar en contra, sinó que també s'estén als altres actes locals que emanen d'òrgans unipersonals o d'òrgans col·legiats, en els quals no estan integrats tots els electes i, per tant, no poden participar-hi.

Per això, l'exigència com a pressuposició per a la legitimació processal d'haver votat en contra de l'acte que es vol impugnar exigida rotundament pels tribunals (STS de 16 de març de 2016 – RJ 2016\2079), únicament resulta exigible als electes que formen part de l'òrgan autor d'aquest, però no respecte dels restants, com de manera primerenca va posar de manifest el Tribunal Suprem en la Sentència de 16 de desembre de 1999 (Ar. RJ 2000\8996), més tard aplicada per les seves sentències de 14 de novembre de 2005 i 3 de juliol de 2006 (Ar. RJ 2004\173, 2005\9881 i 2006\3758), que van permetre a uns regidors impugnar acords de la llavors denominada Comissió de Govern, tot i no formar-hi part, i que s'ha continuat aplicant de forma reiterada en pronunciaments posteriors, tant pel Tribunal Suprem (sentències de 18 d'octubre de 2004, 30 de juny de 2008 i 10 de maig de 2012 – Ar. RJ 2008\6707 i 2012\6652), com per alguns tribunals superiors de justícia que, com va fer el del País Basc a la Sentència de 23 de maig de 2016 (Ar. RJCA 2016\703), igual que ja havia fet el Tribunal Suprem a la Sentència d'1 de desembre de 2003 (RJ 2003\9440), ens recorda que el fonament de l'exigència que els electes recurrents hagin votat en contra de l'acte a impugnar no és més que l'aplicació del principi que ningú pot anar en contra dels seus propis actes.

Per això la jurisprudència va considerar lògica la solució donada pel legislador de limitar aquesta legitimació quan, havent tingut l'electe l'oportunitat d'oposar-se a l'acte, el consent, mitjançant la seva votació a favor, o no ho impedeix ni dificulta amb la seva abstenció, però no en el cas contrari, doncs, com afirma el Tribunal Constitucional:

"No tendría sentido admitir la legitimación de ese miembro de una corporación local, únicamente, cuando hubiera concurrido en sentido disidente a la formación de la voluntad de un órgano colegiado, para negársela a quien no hubiera formado parte del órgano por causas ajenas a su voluntad, o incluso por deliberado apartamiento de los representantes mayoritarios, y más aún cuando es idéntico, en uno y otro caso, el "interés en el correcto funcionamiento de la corporación" que subyace en el título legitimador que ahora se examina."

És cert que aquesta doctrina no ha estat exempta de puntuals i eventuais pronunciaments dissidents o contradictoris, com els de les sentències del Tribunal Suprem de 16 de desembre de 1999 i 5 de març de 2014 (RJ 1999\9711 i 2014\2859). Fins i tot la Sentència 173/2004 del Tribunal Constitucional es va dictar amb un vot particular d'un dels membres, però això no debilita en cap cas la solidesa de la doctrina dictada entorn d'aquesta problemàtica, ja que ni els vots particulars són cap altra cosa que la constatació de la dissidència d'un membre de l'òrgan que està mancada de tota rellevància i valor fora del seu àmbit, ni els aïllats pronunciaments contraris del Tribunal Suprem prevaldrien mai sobre la doctrina constitucional, d'acord amb l'article 40.2 de la seva llei orgànica reguladora.

Aquesta legitimació, que s'ha d'exercir en els terminis establerts per la LJCA, però a comptar des de la data de la sessió en la qual es va adoptar l'acord i en la qual els electes van emetre el seu vot contrari (STS de 16 de març de 2001 i 3 d'abril de 2003 – RJ 2001\2888 i 2003\3525), s'estén més enllà de la durada del mandat corporatiu, com es desprèn sense cap gènere de dubte de les STS de 20 de juliol de 2015 i 23 de febrer de 2010 (RJ 2015\3942 i 2010\2279), en el primer cas, en declarar que persisteix la legitimació encara que s'hagi perdut la condició d'electe, ja que únicament resulta exigible en el moment en el qual es dicta l'acte impugnat i, en el segon, quan la reconeix als regidors actors i, per tant, part en el procediment, respecte d'un incident d'execució de sentència que es tramita quan ja no ocupaven el càrrec.

En canvi, aquesta legitimació ha estat negada per emparar accions exercitades per electes en altres entitats locals diferents d'aquella en la qual tenien la representació popular, com va fer el Tribunal Suprem en la Sentència de 26 de setembre de 2014 (RJ 2014\5765), en la qual deixa clar que la legitimació per raó del mandat representatiu es concreta en la seva activitat com electe en el si de l'entitat local en la qual exerceix la seva representació, el funcionament de la qual ha de controlar, perquè aquesta entitat és la seu de la voluntat popular, però no s'estén a altres entitats locals en les quals no s'actuï per votació directa dels electors, sinó en exercici d'altres representacions indirectes, com succeeix quan es forma part d'òrgans d'entitats associatives, com és el cas de l'actuació d'un representant d'una mancomunitat en un consorci.

Més problemes interpretatius planteja l'existència de legitimació passiva dels electes a l'empara del que disposa l'article 21.1.b de la LJCA, que considera part demandada les persones o entitats els drets o interessos legítims de les quals puguin restar afectats per l'estimació de les pretensions del demandant, a l'efecte de comparèixer com a codemandats en determinats procediments contra l'ajuntament, i que de fet han negat alguns tribunals superiors de justícia, com va fer el de Galícia en la Sentència 444/2021, de 12 de novembre (JUR 2022\18751), que considera que dins de l'interès legítim que té un regidor no es troba tenir la condició de coadjuvant de l'ajuntament ni altra posició similar en un procediment judicial que pretengui de l'entitat local, com era el cas, el pagament d'unes factures, en entendre que la jurisdicció contenciosa administrativa no és l'àmbit on s'han de ventilar les responsabilitats polítiques, sinó únicament el control de la legalitat.

Aquest és el motiu pel qual, mitjançant la Interlocutòria de 15 de juny de 2023 (JUR 2023\256711), el Tribunal Suprem va admetre a tràmit un recurs de cassació interposat pel regidor afectat per aquesta decisió, que manté que la seva compareixença com a codemandat té per finalitat el manteniment de la validesa de l'acte impugnat dictat per l'ajuntament, en haver considerat el Tribunal Suprem que existeix interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència de l'article 21.1.b de la LJCA, a fi de determinar si els regidors tenen legitimació a l'efecte de comparèixer com a codemandats en procediments sobre reclamacions econòmiques dirigides contra l'ajuntament. En conseqüència, haurem d'esperar el posicionament final del Tribunal Suprem entorn d'aquesta qüestió, ja que en aquests moments es troba *sub iudice*.



Carmen Alonso Higuera

Secretària de l'Ajuntament de Cornellà de Llobregat