

D. DERECHO ADMINISTRATIVO	IMPUGNACIÓN DE ACUERDOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES POR EL ESTADO. PLAZOS. COSTAS. ZONA DE SERVIDUMBRE	Núm. 11/2002
---------------------------	---	--------------

Mariano AYUSO RUIZ-TOLEDO  
Magistrado

• ENUNCIADO:

*El Pleno del Ayuntamiento de X aprobó definitivamente el 3 de julio de 2000 el Plan Parcial de Y, de iniciativa particular. En dicho Plan Parcial se desarrollaba pormenorizadamente una zona de litoral, disponiéndose -en la ordenación del paseo marítimo previsto en la zona- la existencia de una línea de viviendas entre la vía de tránsito peatonal del paseo marítimo y la vía de tráfico rodado paralela a aquélla. La línea de viviendas se ubicaba parcialmente en la zona de servidumbre de protección prevista en la Ley de Costas.*

*El Acuerdo plenario de 3 de julio de 2000 fue remitido -en cumplimiento de la prescripción legal- a la Administración del Estado (Delegación del Gobierno) y de la Comunidad Autónoma el 27 de julio de 2000, siendo recibido -y registrado- por ambas el 31 de julio siguiente, según los acuses de recibo y se procedió, asimismo, a su publicación en el BOP del 25 de agosto siguiente.*

*Un ciudadano -al parecer afectado en cuanto que su vivienda unifamiliar se encontraba tras la línea de viviendas proyectada- formuló el 25 de junio de 2001 una denuncia ante la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente, en la que hacía constar que el Ayuntamiento había aprobado un Plan Parcial en el que se establecían viviendas en la zona marítimo-terrestre. Requeridas las oportunas investigaciones, el Ministerio de Medio Ambiente determinó que las viviendas se proyectaban en zona de servidumbre de protección y procedió a instar de la Dirección General de Servicio Jurídico del Estado la interposición del oportuno recurso contencioso-administrativo.*

*El Abogado del Estado procedió el 25 de septiembre de 2001 a interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de la Comunidad Autónoma de pertenencia del municipio en cuestión, formulando directamente la demanda y fundando la misma en que el Plan Parcial transgrede el art. 25 Ley de Costas, al prever viviendas en la zona de servidumbre de protección.*

*El particular promotor del Plan Parcial es emplazado como codemandado y al darle el oportuno traslado para contestar la demanda, deduce dentro de plazo alegaciones previas, invocando la inadmisibilidad del recurso por extemporaneidad del mismo. En el pertinente trámite de alegaciones, el Abogado del Estado manifiesta que el plazo para la impugnación comenzó a computarse desde que el 25 de junio de 2001 el Ministerio de Medio Ambiente -departamento*

*con competencia en la materia- tuvo conocimiento, en virtud de denuncia, de la aprobación del Plan y de que éste afectaba al dominio público marítimo-terrestre.*

• **CUESTIONES PLANTEADAS:**

1. Extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo.
2. Plazo para recurrir. Cómputo desde la comunicación a la Administración, desde la publicación, desde la formulación de la denuncia ante el Ministerio, o bien indistintamente.
3. En el caso de admitirse el plazo computado desde la denuncia del particular, debe resolverse también si el plazo expiró en el mes de agosto de 2001 o si era admisible el 25 de septiembre siguiente.

• **SOLUCIÓN:**

Partiendo de la posibilidad que otorga el artículo 58 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), para que en los cinco primeros días del plazo para contestar la demanda se puedan alegar por las partes demandadas las causas de inadmisibilidad que -en su criterio- concurren y que de entre las causas que al efecto recoge el artículo 69 de la misma Ley [apdo. e)] está la de «que se hubiera presentado el escrito inicial del recurso fuera del plazo establecido», la cuestión a la que debemos contestar es la de qué plazo tenía la Administración del Estado para impugnar el acuerdo plenario del Ayuntamiento de X.

En este orden debemos recordar que la impugnación de acuerdos de las Corporaciones Locales se regula en el Capítulo III del Título V de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) (arts. 63 a 68), preceptos desarrollados -en el nivel reglamentario- por las Secciones II y III del Capítulo III del Título VI del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (arts. 209 a 217).

Conforme a tales normas, la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente tiene tres vías de impugnación específicas de los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales:

a) La primera de ellas cuando entiendan que el acto o acuerdo infringen el ordenamiento jurídico y se regula en el artículo 65 de la Ley 7/1985. En este caso pueden requerir a la Corporación, en el plazo de 15 días hábiles desde la recepción del acuerdo que les debe remitir preceptivamente la Corporación Local, para que la misma proceda a anularlo y caso de que la Corporación no lo hiciera en el plazo que se le señale en el requerimiento, podrán impugnar el acto o acuerdo ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; también pueden, directamente y sin requerimiento alguno, impugnarlo ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En ambos casos, el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo es el plazo ordinario de dos meses, computado desde el vencimiento del plazo contenido en el requerimiento o desde la recepción de la negativa de la Corporación Local a cumplirlo -caso de que se hubiera optado por el requerimiento-, o desde la recep-

ción del traslado preceptivo del acto acuerdo, caso de que se hubiera decidido impugnar el acuerdo sin hacer requerimiento previo (art. 215, apdos. 4 y 5 RD 2568/1986).

b) El segundo supuesto es el de que la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma entiendan que el acto o acuerdo de la Entidad Local menoscaba las competencias de dichas Administraciones, interfiere su ejercicio o excede de la competencia de la Entidad Local, desarrollado en el artículo 66 de la Ley 7/1985. En este caso, la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma podrán interponer recurso contencioso-administrativo directamente en el plazo de 15 días hábiles a partir de la recepción del traslado preceptivo del acto o acuerdo.

c) Finalmente, si el acto o acuerdo atenta gravemente contra el interés general de España resulta de aplicación el artículo 67 de la Ley 7/1985. En este excepcional supuesto, el Delegado del Gobierno podrá, previo requerimiento al presidente de la Corporación, suspender el acto o acuerdo e impugnar el mismo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en el plazo de 10 días desde la suspensión.

En el caso práctico planteado tan sólo sería de aplicación el medio impugnatorio que hemos señalado con la letra a), esto es, el previsto en el artículo 65 de la Ley 7/1985, pues la infracción que se señala en la demanda es del ordenamiento jurídico en general -se invoca la transgresión del art. 25 Ley Costas por razones estrictamente sustantivas y no competenciales- y, obviamente, no está gravemente amenazado el interés general de España. Además, en cualquier caso, no se habrían cumplido ni el perentorio plazo de 15 días del artículo 66, ni la preceptiva suspensión del artículo 67, ambos de la citada Ley 7/1985.

Centrados, pues, en la vía impugnatoria del artículo 65 de la LBRL, debemos observar que no se han cumplido los plazos previstos en la misma, dado que tanto en la impugnación directa, como en la realizada previo requerimiento al Ayuntamiento, los plazos comienzan a contar desde la recepción de la comunicación del acuerdo (art. 65.2 Ley y art. 215. 2 y 5 Rgto. de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico), por lo que la posibilidad de formular el requerimiento de anulación habría expirado a los 15 días hábiles a contar desde el 31 de julio de 2000 y el plazo para el contencioso-administrativo directo a los dos meses de la misma fecha.

Debemos tener en cuenta, a este respecto, que si bien el artículo 64 de la Ley 7/1985 dispone una potencial causa de alargamiento de los plazos -la de que, al recibir el traslado del acto o acuerdo, la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma proceda a solicitar ampliación de información del acto o acuerdo, la cual deberá ser remitida en un plazo de 20 días y, mientras tanto, se interrumpe el plazo del art. 65.2-, en el caso examinado no se puede aplicar la misma, pues no se procedió a solicitar ninguna información ampliatoria al recibir el preceptivo traslado del acto o acuerdo.

Descartado el que el recurso contencioso-administrativo se haya interpuesto al amparo del artículo 65 de la Ley 7/1985, que es el cauce propio de impugnación por la Administración del Estado, debemos plantearnos la impugnabilidad por los otros cauces enunciados.

En ese sentido y en primer lugar, podemos descartar -asimismo- la impugnación dentro del plazo de dos meses a contar desde la publicación en el «Boletín Oficial de la Provincia» (25 de agosto de 2000), pues dicho plazo también habría transcurrido y, además, sería más que dudoso que la

Administración del Estado -que ya había sido notificada individualmente el 31 de julio anterior- pudiera acogerse a esta nueva segunda fecha de cómputo inicial. Tan sólo en el caso de que el traslado del acuerdo remitido por el Ayuntamiento al Delegado del Gobierno hubiera sido no en forma de copia sino de extracto (pues ambas cosas -copia o extracto- permite remitir el art. 196.3 RD 2568/1986) y éste fuera tan sucinto que no pudiéramos entender que se trata de una auténtica notificación, podríamos estar a la fecha de publicación como la de conocimiento del contenido del acuerdo y, por tanto, de término inicial del plazo impugnatorio; pero aun en este caso -como ya hemos señalado- habría transcurrido el plazo de dos meses desde la publicación.

Finalmente, resta tan sólo considerar si podemos tomar como plazo para la del recurso la de la denuncia ante el Ministerio de Medio Ambiente, como pretende el Abogado del Estado. Lo primero que debemos recordar es que el artículo 2.º 2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, dispone que ésta actúa con personalidad jurídica única. En consecuencia, no cabe admitir que comunicado al Delegado del Gobierno -en cumplimiento de la obligación legal prevista en el art. 56.1 Ley 7/1985 y desarrollada en el art. 196.3 RD 2568/1986- el acuerdo impugnado, esta comunicación no afecte al Ministerio de Medio Ambiente, pues teniendo una única personalidad jurídica la Administración General del Estado la comunicación reglamentaria del acto al órgano designado para ello produce plenos efectos frente a toda ella. A mayor abundamiento, el Delegado del Gobierno en cada Comunidad Autónoma ejerce la dirección y supervisión de todos los servicios de la Administración General del Estado en el territorio (art. 22.1 Ley 6/1997), por lo que no puede afirmarse que en el ámbito de competencias del Ministerio de Medio Ambiente no pueda entenderse esté notificado por la comunicación a la Delegación del Gobierno, máxime cuando esta interpretación haría decaer virtualmente la eficacia de la comunicación de los actos y acuerdos de las Corporaciones Locales. En este sentido lo tiene señalado la Sala Tercera, Sección 5.ª, del Tribunal Supremo, en Sentencia de 29 de diciembre de 1999.

En consecuencia de lo anterior, el recurso debería ser inadmitido en razón de la extemporánea interposición del mismo. El ciudadano perjudicado por la previsión de viviendas en litigio del Plan Parcial, así como el propio Ministerio de Medio Ambiente y la Administración autonómica (Administración, por otra parte, con competencia en la zona de servidumbre de protección, conforme a la STC 149/1991, de 4 de julio) no quedan indefensos por la inadmisibilidad, pues les cabe la impugnación indirecta del Plan Parcial al recurrir los instrumentos de gestión urbanística y las licencias que se otorguen.

Respecto de la última cuestión planteada, la de si en el caso de que admitiéramos como fecha de inicio del cómputo la del 25 de junio de 2001 estaría dentro de plazo el recurso presentado el 25 de septiembre de 2001, debemos contestar afirmativamente, pues el artículo 128.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, actualmente reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa dispone expresamente que durante el mes de agosto no correrá el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo, modificando el criterio del artículo 121.2 de la anterior LJCA de 1956, en el que sí corría el plazo de interposición durante el período de vacaciones de verano.

---

---

**• Sentencias, autos y disposiciones consultadas:**

- Ley 29/1998 (LJCA), arts. 58, 69 y 128.
- Ley de 27 de diciembre de 1956 (LJCA), art. 122.
- Ley 7/1985 (LBRL), arts. 56 y 63 a 68.
- RD 2568/1986 (Rgto. de Funcionamiento de las Entidades Locales), arts. 196 y 207 a 216.
- Ley 6/1997 (LOFAGE), arts. 2.º y 22.
- Ley 22/1988 (De Costas), art. 25.
- STC 149/1991, de 4 de julio de 1991.
- STS de 29 de diciembre de 1999.