

Resumen

Se desestima la apelación planteada contra el auto por el que se inadmitió el recurso interpuesto contra el acuerdo plenario del Ayuntamiento, por el que se otorga licencia de obras para la construcción de una campo de golf, y contra el acuerdo por el que se concedió permiso de instalación de actividad permanente mayor de campo de golf, pues la capacidad procesal, y en ocasiones también la legitimación, del grupo político de una corporación, queda limitada a la impugnación de los actos de dicha corporación e incluso limitadamente, según el sentido del voto de los miembros de dicho grupo.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 20/2006 de 15 diciembre 2006. Municipal y de régimen local de las Islas Baleares
art.76

Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa
art.18 , art.19.h

RD 2568/1986 de 28 noviembre 1986. Rgto. Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales
art.23.1

7/1985 de 2 abril 1985. Reguladora de Bases de Régimen Local
art.61.1 , art.63.1 , art.73.3

CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española
art.162.1

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	2
FALLO	4

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ADMINISTRACIÓN LOCAL

MUNICIPIOS

Atribuciones y competencias

Licencias municipales

Licencia de obras

Cuestiones generales

Control de la legalidad urbanística

Organización

Grupos políticos municipales

URBANISMO

Usos y edificación del suelo

Acción pública

PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

INTERPOSICIÓN Y ADMISIÓN DEL RECURSO

Inadmisibilidad del recurso

Falta de capacidad

Falta de legitimación

Activa

FICHA TÉCNICA

Favorable a: Admón. local (funciones ejecutivas); Desfavorable a: Asociación

Procedimiento:Recurso de apelación

Legislación

Aplica art.76 de Ley 20/2006 de 15 diciembre 2006. Municipal y de régimen local de las Islas Baleares

Aplica art.18, art.19.h de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Aplica art.23.1 de RD 2568/1986 de 28 noviembre 1986. Rgto. Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales

Aplica art.61.1, art.63.1, art.73.3 de 7/1985 de 2 abril 1985. Reguladora de Bases de Régimen Local

Aplica art.162.1 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Cita Ley 1/2000 de 7 enero 2000. Ley de Enjuiciamiento Civil LEC

Cita Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita RD 2568/1986 de 28 noviembre 1986. Rgto. Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales

Cita art.162 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Jurisprudencia

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - MUNICIPIOS - Organización - Grupos políticos municipales STS Sala 3ª de 7 febrero 2007 (J2007/18078)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - MUNICIPIOS - Organización - Grupos políticos municipales STS Sala 3ª de 16 diciembre 1999 (J1999/42781)

Cita en el mismo sentido sobre ADMINISTRACIÓN LOCAL - MUNICIPIOS - Organización - Grupos políticos municipales STS Sala 3ª de 16 mayo 1994 (J1994/4385)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Grup Socialista en el Consell Insular de Mallorca, interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Muro, de fecha 13 de marzo de 2008, por el que se otorga licencia de obras para la construcción de un campo de golf en la finca Son Bosc, así como contra el acuerdo por el que se concedió el permiso de instalación de la actividad permanente mayor de campo de golf en la referida finca.

SEGUNDO.- Planteada la inadmisibilidad del recurso por la entidad codemandada GOLF PLATJA DE MURO,S.A. -a la que se adhirió el Ayuntamiento de Muro-, por medio de auto de fecha 9 de mayo de 2008 dictado por la Ilma Sra. Magistrada-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Palma , en los autos seguidos por los trámites del procedimiento ordinario y de los que trae causa el presente rollo de apelación, se decía literalmente en su parte dispositiva:

"SE ESTIMA el recurso de revisión interpuesto por la entidad Golf Platja de Muro,s.a. y en consecuencia se acuerda la INADMISIBILIDAD del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación activa de la recurrente Grup Socialista al Consell Insular de Mallorca"

SEGUNDO.- Contra la anterior resolución se interpuso recurso de apelación en plazo y forma por la parte demandante y admitido en ambos efectos, sin que ninguna de las partes propusiese la práctica de prueba, siendo seguido el recurso con arreglo a los trámites de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa EDL 1998/44323 , quedando los autos conclusos para dictar sentencia, señalándose para la votación y fallo, el día 14.10.2008 .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El auto apelado aprecia que el Grup Socialista al Consell Insular de Mallorca, como tal grupo político en la institución insular, carece de personalidad jurídica para actuar fuera del ámbito estricto del propio Consell: 1º) por inexistencia de precepto legal que les otorgue personalidad fuera de su actuación corporativa y; 2º) por ausencia de interés legitimador concreto para actuar frente acuerdo de una Administración distinta a pesar de que el acuerdo recurrido lo sea en materia de urbanismo ya que "ni el art. 24 ni el art. 162 de la Constitución EDL 1978/3879 posibilitan el ejercicio de la acción popular de forma indiscriminada".

SEGUNDO.- El punto de partida inicial para la resolución de la controversia es distinguir entre capacidad procesal y legitimación, que en el auto apelado se entremezclan.

En materia de urbanismo la acción es pública, por lo que en el presente supuesto no existía un problema de legitimación que el art. 19.h) de la LRJCA reconoce a "cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular". En consecuencia, no cabe duda de que cualquiera de los consellers del Consell Insular a título personal o el partido al que pertenecen, podían interponer recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Muro, y ello a pesar de que no pertenezcan a dicho Ayuntamiento, ya que en este punto tienen los mismos derechos que el resto de ciudadanos. Cuestión distinta es que los recurrentes fuesen concejales del mismo Ayuntamiento y que hubiesen votado a favor (art. 61.1.b LRBRL), pero no es el caso.

El problema radica en un presupuesto previo: la capacidad procesal.

En este punto el art. 18 LRJCA , dispone:

"Tienen capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, además de las personas que la ostenten con arreglo a la Ley de Enjuiciamiento Civil EDL 2000/77463 , los menores de edad para la defensa de aquellos de sus derechos e intereses legítimos cuya actuación les esté permitida por el ordenamiento jurídico sin necesidad de asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela.

Los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, entidades todas ellas aptas. para ser titulares de derechos y obligaciones al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas, también tendrán capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuando la Ley así lo declare expresamente."

Los grupos políticos de las corporaciones locales carecen de personalidad propia e independiente por lo que se trataría de una unión sin personalidad a la que el segundo párrafo del art. 18 le reconoce capacidad procesal en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo sólo "cuando la Ley lo declare expresamente" y no se puede entender que porque la Ley conceda acción pública en materia de urbanismo, con ello les declara capacidad para recurrir en vía judicial, ya que la acción pública lo que concede es legitimación, no capacidad procesal.

La Ley sí reconoce capacidad procesal a los grupos políticos de las corporaciones locales, pero en limitado ámbito de la actuación corporativa. Así lo establece el art. 73.3º de la LBRL y 76 de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre EDL 2006/324626 , municipal y de régimen local de las Islas Baleares.

Lo anterior supone que a pesar de su falta inicial de capacidad procesal, sí se la reconoce para impugnar actos de la corporación a la que pertenecen, pero no para impugnar actos de una corporación distinta, como lo es en el presente caso en que el grupo político socialista en el Consell de Mallorca impugna un acto de otra Administración distinta (el Ayuntamiento de Muro). Sin duda los concejales socialistas o grupo municipal socialista del Ayuntamiento de Muro podrían impugnar judicialmente el referido acuerdo plenario (si hubiesen votado en contra), pero dicha capacidad no la reconoce la Ley a los grupos de otras corporaciones o entidades distintas.

El argumento de que el Consell Insular tiene competencias en materia de urbanismo y que por extensión uno de sus grupos políticos ha de tener capacidad para impugnar acuerdos urbanísticos de cualquiera de los municipios, no puede ser atendido ya que al margen de un olvido del principio de la autonomía local, es cuestión ya resuelta por la Jurisprudencia que rechaza esta capacidad procesal "ad extra". La STS 16.05.1994 EDJ 1994/4385 apunta que "ni siquiera en la doctrina constitucional se encuentra un reconocimiento de los Grupos parlamentarios -análogos a los grupos municipales- para recurrir en cualquier tipo de proceso sino estrictamente en el campo de los actos que afectan al ámbito interno de su actuación parlamentaria". La interpretación de que como quiera que el grupo político recurrente lo es de un ente supramunicipal (Consell Insular), implica que puede recurrir los actos de los municipios, llevaría al absurdo que por la misma razón de "superioridad de ámbito de actuación", los grupos parlamentarios del Parlament de les Illes Balears podrían impugnar acuerdos del Consell Insular y los grupos parlamentarios del Parlamento español, podrían recurrir los actos de cualquier órgano o ente.

TERCERO.- La anterior fundamentación debe ser completada con la cita de las sentencias del TS que avalan la interpretación expuesta.

La STS 16.05.1994 EDJ 1994/4385 indicó al respecto:

"Reconociendo a los Grupo Municipales interés para impugnar los actos que les afecten como tal grupo, la amplitud de su legitimación ha de derivar de la de su actuación en el Ayuntamiento y el examen de los correspondientes preceptos del Rgto de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales aprobado por RD 2568/86 de 28 noviembre EDL 1986/12278 , demuestra sin ninguna duda que su actuación se desarrolla en el ámbito interno de la Corporación"

La STS 16.12.1999 EDJ 1999/42781 precisa:

B) En segundo lugar, ninguna anormalidad existe en el hecho de que el recurso de reposición fuera interpuesto por el Grupo Socialista del Ayuntamiento de Medina de Pomar, mientras que el recurso contencioso administrativo lo ha sido individualmente por cada uno de los Concejales. Tal como acertadamente dice la sentencia de instancia, los Grupos Políticos sólo tienen una función estrictamente corporativa (según literalmente dice el art. 23-1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 de noviembre de 1986), y, por lo tanto, cualquier actuación externa, como la procesal, ha de ser asumida individualmente por los Concejales. (Por citar un caso análogo, recuérdese que la Constitución Española, en su art. 162-1 -a) EDL 1978/3879 , otorga legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad no a los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados o del Senado, sino a cincuenta Diputados o cincuenta Senadores).

Y, por lo demás, no se puede decir que, siendo así las cosas, falte la interposición del previo recurso de reposición, ya que éste fue interpuesto por el Grupo y no por los Concejales. Es lo cierto, sin embargo, que "ad extra" el Grupo no tiene personalidad jurídica y, por lo tanto, lo hecho por él en el ámbito de la Corporación vale como hecho por todos y cada uno de sus miembros."

Por último la STS 07.02.2007 EDJ 2007/18078 :

"QUINTO.- Sostiene el representante procesal del Ayuntamiento de Barcelona que el Grupo Municipal en el que se integran los Concejales de un Partido Político carece de legitimación para impugnar los acuerdos del Ayuntamiento, aunque los miembros del Grupo hubiesen disentido del acuerdo adoptado, ya que el artículo 63.1 b) de la Ley de Bases de Régimen Local confiere tal legitimación exclusivamente a los Concejales a título individual.

No cabe duda de que, como ha declarado esta Sala del Tribunal Supremo en sus Sentencias de fechas 16 de mayo de 1994 (recurso de casación 627/1993) EDJ 1994/4385 y 16 de diciembre de 1999 (recurso de casación 3333/1994) EDJ 1999/42781 la función de los Grupos Municipales es estrictamente corporativa y se desarrolla en el ámbito interno, sin que puedan sustituir a los Concejales, que los integran, en el ejercicio de sus facultades, entre las que está la emisión del voto y el ejercicio de acciones frente al acuerdo municipal del que expresamente hubiesen discrepado, de manera que el Concejales de un Grupo Municipal, que personalmente hubiese aceptado un acuerdo, no está legitimado para impugnarlo aun cuando el resto o la mayoría del Grupo hubiesen emitido su voto en contra, y, a la

inversa, es decir que, aunque el resto o la mayoría del Grupo de los Concejales del Grupo hubiese contribuido a la adopción del acuerdo, el disidente está legitimado ex artículo 63.1 b) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local para deducir contra él el oportuno recurso contencioso- administrativo."

En conclusión, la capacidad procesal -y en ocasiones también la legitimación- del grupo político de una corporación queda limitada a la impugnación de los actos de dicha corporación e incluso limitadamente, según el sentido del voto de los miembros de dicho grupo.

La admisión de actuación "ad extra" podría generar disfunciones tales como que un grupo político de una administración (como en este caso del Consell Insular) pueda impugnar el acuerdo de otra administración (como en el caso el Ayuntamiento de Muro), incluso en el hipotético supuesto de que el grupo político municipal del mismo partido no desee recurrir o sus concejales hubieran votado a favor del acto recurrido.

Procede así, la desestimación del recurso.

CUARTO.- En aplicación del art. 139.2º de la Ley Jurisdiccional/98 , procede imponer las costas a la parte apelante si se desestima totalmente el recurso -lo que es el caso-, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecia la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición. En la medida en que no se aprecian circunstancias excepcionales que hagan modificar el criterio del vencimiento objetivo establecido en la norma, debe imponerse las costas a la parte apelante.

Vistos los preceptos legales mencionados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLO

1º) DESESTIMAR el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal de L GRUPO SOCIALISTA AL CONSELL DE MALLORCA contra el auto de fecha 9 de mayo de 2008 dictado por la Ilma Sra. Magistrada-Juez del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Palma en los autos PO 29/2008 , el cual se confirma en su integridad.

2º) Se imponen las costas de esta apelación a la parte apelante.

Contra la presente resolución no cabe recurso ordinario.

Así por esta nuestra sentencia de la que quedará testimonio en autos para su notificación, la pronunciamos, mandamos y firmamos.

Publicación.- Leída y publicada que ha sido la anterior sentencia por el Magistrado de esta Sala Ilmo. Sr. D. Fernando Socias Fuster que ha sido ponente en este trámite de Audiencia Pública, doy fe. El Secretario, rubricado.

Publicación.- En la misma fecha fue leída y publicada la anterior resolución por el Ilmo. Sr/a. Magistrado que la dictó, celebrando Audiencia Pública. Doy fe.

DILIGENCIA: Seguidamente se procede a cumplimentar la notificación de la anterior resolución. Doy fe.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 07040330012008100576