

LA JURISDICCION  
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA  
EN ESPAÑA

351.95(46:82)

Salvador M. Dana Montaña, miembro titular del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, de quien D. A. ha dado a conocer ya dos trabajos sobre la «Ley Española de Régimen Jurídico de la Administración del Estado» (núm. 10), y la «Ley Española de Procedimiento Administrativo» (núm. 15), ha publicado en la revista jurídica «La Ley», que se edita en Buenos Aires, un extenso estudio sobre «La Ley Española reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa», en el que se exponen las líneas generales de la misma y sus principales características.

Empieza el trabajo mencionando las últimas disposiciones españolas en materia administrativa, a las que considera «expresiones concretas de los anhelos de legalidad y justicia en la Administración Pública, que deben inspirar la regulación de la materia en los Estados de derecho». Se refiere luego a la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado «modelo de aplicación concreta del principio de la legalidad en la Administración Pública, en cuanto robustece los principios de la unidad y jerarquía de los órganos y agentes de la misma, de la prelación de las normas jurídicas y de la responsabilidad del Estado y de sus representantes y agentes, de tal manera que, al menos, en teoría, ninguna posible lesión a los derechos de los administrados quedará sin la condigna reparación».

A continuación se refiere a la finalidad del presente estudio: «Exponer los principios cardinales y el sistema a que responde la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, que instituye las reglas jurídicas que rigen esta materia en España.»

Tras hacer un breve análisis histórico de la evolución española y argentina en lo contencioso-administrativo, escribe: «No deja de ser una coincidencia que al cumplir el Código de Procedimiento argentino medio siglo de vigencia, la Ley española de 1888, que le sirvió de modelo, sea reformada, a su vez, para ponerla al día, de acuerdo a la experiencia de casi tres cuartos de siglo de aplicación.»

Sería de desear que, habiéndose inspirado nuestro primer Código en los

principios de aquella Ley, se aproveche también la enseñanza de su realización para ponerlo al día, en los puntos que han sido objeto de discusión y de sugerencias. Como también, que pueda servir para dotar a la nación del instrumento legal que hace tiempo reclama la doctrina y cuya ausencia no alcanzan a subsanar los esfuerzos ponderables realizados en este sentido por nuestros Tribunales nacionales.»

#### CRITERIOS GENERALES

Justificando la nueva Ley, afirma que «las transformaciones sociales y jurídicas producidas desde que se sancionó la citada Ley de 1888 a la fecha, justificaban la necesidad de una reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa, que, desde hacía años, venía siendo unánimemente exigida por la magistratura, la abogacía y la doctrina». Señala después que «esta jurisdicción no es más que una especie de la función jurisdiccional genérica, por lo que, no diferenciándose esencialmente la naturaleza de los procesos cuya sustanciación y decisión corresponde a la misma de los demás procesos de conocimiento, esta Ley se ha limitado a recoger las especialidades que ofrecen y remitirse en lo demás a las leyes orgánicas y procesales comunes».

Seguidamente, aclara que «expuestos estos criterios generales, entraremos sin más rodeos en el análisis de las principales disposiciones de esta Ley, comenzando por destacar la especificidad de la jurisdicción contencioso-administrativa, su competencia (extensión y límite de la misma) y su improrrogabilidad».

#### ESPECIFICIDAD DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Comentando el artículo 1.º de la Ley, que define «la jurisdicción contencioso-administrativa como aquella que conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración Pública, sujetos al derecho y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley», entiende que «la Ley española configura esta jurisdicción como una jurisdicción especial; pero, como lo advierte la explicación preliminar, ella no ofrece menor seguridad en cuanto a la protección de los derechos e intereses individuales, o intensidad o eficacia, que las demás jurisdicciones. Y, si conserva la terminología propia del recurso contencioso-administrativo, no es porque conciba a la misma como una segunda instancia, sino porque ha querido emplear la nomenclatura tradicional y destacar que lo que la origina es un acto administrativo, es decir, que es una jurisdicción revisora, que supone una actividad administrativa, que es la que se va a juzgar en un proceso entre partes, en el cual se podrá alegar y probar con entera libertad, sin sujeción a lo actuado en sede administrativa, tanto respecto de la prueba como de los fundamentos de las alegaciones».

## EXTENSIÓN Y LÍMITES

El señor Dana Montaña pone de relieve que «compete a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de todas las cuestiones que se susciten con relación a los actos realizados por la Administración Pública, que estén regidos por el Derecho Administrativo. Quedan automáticamente excluidas las cuestiones de índole civil o penal y las políticas, que el artículo 2.º dice expresamente que no corresponderán a esta jurisdicción especial». Es decir, que «en su conjunto, el nuevo texto permite el acceso a los Tribunales con una generalidad que sólo se da en los ordenamientos jurídicos más avanzados».

## ÓRGANOS

Para el comentarista, «según el artículo 7.º de la Ley que comentamos, la jurisdicción contencioso-administrativa se ejercerá por medio de los siguientes Organos: 1.º Las salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias territoriales. 2.º Las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo. La competencia de estas salas es improrrogable y puede ser decretada a oficio. Las Salas de las Audiencias territoriales se componen de tres miembros: un Presidente y dos Magistrados (art. 1.º). Debe haber una en cada Audiencia territorial con la misma competencia territorial y sede que ella (art. 9.º). Pueden crearse otras dentro de la misma jurisdicción territorial cuando el número de recursos lo demande (art. 9.º, apartado 2.º). Conocen en primera y única instancia de los recursos que se formulen en relación con los actos susceptibles de recurso administrativo ordinario, de los Organos de la Administración cuya competencia no se extienda al territorio nacional, y de las cuestiones que susciten los Gobernadores civiles y los Presidentes de las Corporaciones Locales al decretar la suspensión de acuerdos adoptados por éstas (art. 10)».

En cuanto a la composición de los tribunales, que deben conocer de estos recursos, expresa: «La Ley no ha acogido en toda su pureza ninguna de las dos disposiciones extremas, es decir, el Tribunal administrativo, o el Tribunal judicial propiamente dichos. La Ley es judicialista siguiendo la orientación que impuso la de 1904, que confía la jurisdicción contencioso-administrativa a verdaderos tribunales, encuadrados en la común ordenación judicial e integrados por Magistrados profesionales, con los deberes e incompatibilidades propios de los mismos. Pero creyendo esencial una especialización del personal de esa jurisdicción, la ha procurado mediante la selección de los miembros de la carrera judicial, a través no sólo de los correspondientes concursos, que habrán de ser debidamente regulados por el Gobierno, para que cumplan verdaderamente su finalidad específica, sino también mediante oposición».

## IMPUGNABILIDAD DE LOS ACTOS INDIVIDUALES

El presente estudio dedica un apartado especial al artículo 39, según el cual «la falta de impugnación directa de una disposición o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto, no impedirán la impugnación de los actos de aplicación individual fundada en el supuesto previsto en el párrafo dos». Este precepto, según el señor Dana Montañó, indica que «las infracciones administrativas se muestran realmente no tan sólo como una lesión de las situaciones de los administrados, sino como entorpecimientos a la buena y recta administración. Y de ahí la certeza del aserto de que, cuando la jurisdicción contencioso-administrativa anula los actos ilegítimos de la Administración, no sólo no menoscaba su prestigio y eficacia, sino que, por el contrario, coopera al mejor desenvolvimiento de las funciones administrativas y afirma y cimienta la autoridad pública. No entenderlo así es subjetivismo jurídico y arbitrariedad, y caudillismo o caciquismo puro».

### OBJETO DEL RECURSO

Expone luego, que «el título III de la Ley española versa sobre el objeto del recurso contencioso-administrativo, con sendos capítulos sobre los actos impugnables, las pretensiones de las partes, la acumulación de acciones y la cuantía del recurso (arts. 37 a 50 inclusive). Esta simple enunciación da una idea de la sistematización a que se ha llegado en un instrumento legal de una material tan difícil de regular como la comentada».

### EL PROCEDIMIENTO

Luego de subrayar que «el Procedimiento que se sustancia ante la jurisdicción contencioso-administrativa no se diferencia de los demás procedimientos de conocimiento y que la Ley se ha limitado a recoger las especialidades que el mismo ofrece, remitiéndose en los demás a las Leyes Orgánicas y Procesales comunes», analiza alguna de las principales innovaciones introducidas en esta materia. Entre otras modificaciones señala las relativas a: las excepciones al recurso de reposición, la forma de interponer el recurso, el emplazamiento de la Administración demandada, el desarrollo del proceso, el plazo en que debe dictarse sentencia y la terminación del Procedimiento.

### PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

Menciona los siguientes: «en materia de personal (arts. 113 a 117), en los casos de suspensión de acuerdos de las Corporaciones Locales por infracción manifiesta de las leyes (art. 118), sobre validez de elecciones y aptitud legal de los proclamados Concejales y Diputados provinciales (art. 119)».

## COSTAS

En esta materia, según el articulista, la Ley se inspira, acertadamente, en el criterio subjetivo; «los tribunales de esta jurisdicción impondrán las costas a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad». Igualmente considera adecuado «que con el importe de las costas que deben abonarse a la Administración se constituya un fondo especial a disposición de las salas respectivas, para atender a las condenas en costas que se impongan a la Administración».

## CONCLUSIÓN

Por último, el señor Dana Montaña, escribe: «Creemos que no es exagerado haber afirmado, como lo hicimos al principio, que la Ley comentada, es expresión concreta de los anhelos de legalidad y de justicia en la Administración Pública. Por la claridad, certeza y amplitud con que consagra la garantía jurisdiccional de los derechos particulares lesionados por la acción o inacción administrativas, esta Ley española reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa puede servir de modelo a cualquier país del mundo que quiera ajustar la marcha de su Administración Pública al principio salvador de la legalidad. Mucho y bueno pueden hallar en ella los futuros legisladores argentinos de esta materia. La consideramos, en efecto, como un ponderable esfuerzo para garantizar un restablecimiento del orden jurídico, que es mucho más que el derecho positivo, y como un paso, no pequeño, en el camino del Estado justo, que es también algo más que el Estado de derecho.

Ha podido, con justicia, decirse que se han recogido aquellas orientaciones de la Jurisprudencia realmente aprovechables y redactado los preceptos de la Ley tendiendo a evitar interpretaciones formalistas que, al conducir a la inadmisión de recursos contencioso-administrativos, comportaban la subsistencia de infracciones administrativas, en pugna con la justicia, contenido del verdadero interés público y fundamento básico de toda organización política.

Puede agregarse en honor a sus autores, entre los que se encuentran nuestros distinguidos colegas los Profesores Ballbé y González Pérez, que la judicialidad de la jurisdicción, tal como ha sido organizada, con la cuidadosa y eficaz selección de sus órganos, la convierte en una garantía más de acierto en sus decisiones. Esto, unido a la especificidad de la misma jurisdicción, cuidadosamente conservada a través de la regulación del Procedimiento instituido, y de la instrumentalidad de hábiles y ágiles formas escogidas, que permitió decir, justamente, que «la Ley considera que los requisitos formales se instruyen para asegurar el acierto de las decisiones jurisdiccionales y su conformidad con la justicia; no como obstáculos que hayan de ser superados para alcanzar la realización de la misma», auguran a esta moderna Ley—moderna, por sus propósitos, por sus fines y por su factura misma—una larga vida y un papel preponderante en el afianzamiento del orden jurídico del país para el que fuera tan cuidadosa como acertadamente elaborada».

## REFORMA ADMINISTRATIVA

35.047(46:493)

Refiriéndose a la Memoria de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, que recoge las actividades de este organismo durante 1957, el Director de la revista del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, M. Seeldrayers, escribe en una carta: «Se trata de una publicación muy interesante, que incluye las principales realizaciones llevadas a cabo en España en el campo de la Administración y de la reforma administrativa. Hemos estudiado atentamente este documento que contiene indicaciones muy importantes y al que consideramos útil para la documentación del Instituto y para nuestra información personal.»

A continuación, expone su propósito de «hacer una recesión bibliográfica de la Memoria, que comprenda sus principales aspectos y que incite a muchas personas a querer adquirirla».