

# INFORMES Y DICTAMENES

## LA REPRESENTACION DE LAS CORPORACIONES LOCALES ANTE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO (1)

352.07 : 351.95 (46)

*De los informes que se encuentran recogidos en los Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado se ha elegido el que a continuación se reseña por afectar a las Corporaciones locales y, por consiguiente, viene a añadirse como un aspecto más a este número de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, vertebrado esencialmente sobre la problemática de las divisiones administrativas territoriales; sobre todo si se tiene en cuenta que el tema de la representación y defensa en juicio de las Corporaciones locales es sumamente importante por sí mismo.*

### Planteamiento

El artículo 35 de la ley de lo Contencioso-administrativo de 27 de diciembre de 1956 dice así:

«La representación y defensa de las entidades, corporaciones, e instituciones a que se refiere el artículo 1, párrafo 2), apartados b) y c), será

ejercida por los abogados del Estado, salvo que aquéllas designen letrado que las represente, litiguen entre sí, o contra la Administración del Estado, o con otras corporaciones o instituciones públicas.»

El Tribunal provincial de lo Contencioso-administrativo, ante la falta de precepto expreso en la misma ley que mande emplazar al abogado del Estado en los procedimientos que afecten a la Administración local, conoció de un caso en que la referida representación no tiene el carácter de forzosa, ni aun suponién-

(1) Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 (artículos 35, 61, 63, 68) y órdenes del Ministerio de la Gobernación de 11 de noviembre de 1957 y 6 de marzo de 1959.

do que la corporación interesada no designe procurador o letrado con poder al efecto, y como no sólo no emplazó a la Abogacía del Estado de la provincia, sino que declaró decaído a aquél en su derecho a contestar a la demanda y su rebeldía.

La Administración impugnó tal criterio, manteniendo, por el contrario, la procedencia y necesidad de emplazar en todo caso a la Abogacía del Estado, como representante de primer grado designado de modo imperativo por el anotado artículo 35 de la Ley de la Jurisdicción; sin más excepciones que las justificadas por haberse personado la corporación local con letrado propio, o aquellas otras en que el litigio se tramite entre entidades u organismos de la Administración pública, general o local.

El Tribunal provincial mantuvo su criterio, aunque anuló las actuaciones por otro motivo, y el Tribunal Supremo, conociendo de recurso extraordinario de apelación interpuesto por la Abogacía del Estado, no consideró necesario ni pertinente conocer de esta cuestión, puesto que no fué la determinante del fallo de la sentencia recurrida, si bien rechazó expresamente, como superfluos e inoperantes, los considerandos de ésta relativos al mencionado punto objeto de controversia, por ser ajenos al problema procesal resuelto por la sentencia dictada en primera instancia.

En consecuencia, la cuestión conserva todo su interés para futuras posibles reproducciones.

### Exposición

Cuatro funcionarios del Ayuntamiento de E. de la provincia de L., interpusieron por separado recursos contencioso-administrativos, ante

aquel Tribunal provincial, impugnando acuerdos de dicha corporación local, que remitió los expedientes, pero no compareció como demandada.

En trámite de acumulación, se dió audiencia a la Abogacía del Estado de la provincia, que compareció en los autos ejercitando la representación del ayuntamiento.

Acumulados los recursos y formalizada la demanda, el Tribunal dictó providencia acordando conferir traslado de ella al señor alcalde-presidente del Ayuntamiento de E., para que, dentro del plazo de quince días, si lo estimaba oportuno, suministrara al abogado del Estado antecedentes para la mejor defensa de la resolución reclamada; y una vez cumplido este plazo, proveyó de nuevo teniendo por decaído al ayuntamiento de su derecho a contestar a la demanda, declarándole en rebeldía, sin perjuicio de que pudiera comparecer en cualquier estado del proceso y mandando practicarle en estrados las restantes notificaciones que tuvieran que hacérsele.

Enterada extraoficialmente la Abogacía del Estado de la tramitación seguida sin su intervención, previa consulta a la Dirección General de lo Contencioso del Estado, instó la nulidad de las actuaciones, al amparo del artículo 126 de la ley de lo Contencioso-administrativo, que fué acordada por sentencia de 31 de mayo de 1960, en base de que se había prescindido de darle traslado de la demanda para contestación, no obstante haberse personado en el procedimiento en el trámite de acumulación de los recursos.

Pero esta sentencia, en sus ocho primeros considerandos, expuso innecesariamente una doctrina, que no había de servir de base a su fallo, o

sea, la enunciada en la primera parte del presente trabajo, y que razonó sustancialmente afirmando: que conforme a los artículos 25 y 45 de la ley de 22 de junio de 1894 y 303 de su reglamento del 24 de los mismos mes y año, era indudable que al fiscal había que emplazarle en todos los casos en que no fuera demandante; que tampoco ofrecía duda la necesidad de emplazar al fiscal, como defensor o comisario de la ley, según los proceptos del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, aprobado por decreto de 17 de mayo de 1952, que recogieron y precisaron lo dispuesto en los artículos 387 y 388 del texto articulado de la ley de Régimen local aprobado por decreto de 16 de diciembre de 1950; que, asimismo, el régimen de intervención forzosa del abogado del Estado, en su carácter de fiscal de la jurisdicción, se mantuvo en el texto refundido de la ley de lo Contencioso-administrativo de 8 de febrero de 1952, por cuanto que en el párrafo 2.º del artículo 26 disponía que en los recursos de plena jurisdicción y de anulación interpuestos contra acuerdos de las corporaciones locales, el fiscal actuaría como defensor o comisario de la ley, y que si no compareciera la Administración demandada, asumiría también su representación en el recurso de plena jurisdicción, agregando el artículo 66 que, presentada la demanda, se emplazaría a la corporación demandada, al fiscal y a los coadyuvantes para que la contestasen sucesivamente; que este régimen sufrió una honda modificación en la vigente ley de 27 de diciembre de 1956, al desaparecer en ella la figura o institución del fiscal de la jurisdicción, dejando atri-

buida la defensa de la Administración a sus propios abogados, por lo que el abogado del Estado ya no ostenta necesariamente la representación de las entidades o corporaciones locales, sino tan sólo cuando quieren personarse éstas bajo la representación de aquél, lo que se desprende del hecho de que la ley nueva no dispone, en ningún caso, que el abogado del Estado sea emplazado para comparecer en el recurso o contestar a la demanda, ni se le dé traslado de ésta; que no obsta a ello la disposición del artículo 35 de esta ley, que atribuye a los Abogados del Estado la representación procesal de las corporaciones locales en los términos arriba copiados, puesto que, como queda dicho, falta la disposición que mande emplazarle y darle traslado de la demanda, y además, el párrafo 5.º de su artículo 68 deja al arbitrio de la corporación demandada y no comparecida la facultad de suministrar o no antecedentes al abogado del Estado para la mejor defensa de la resolución reclamada, no imponiéndole, en cambio, la obligación de suministrárselos; y, por último, que el mismo criterio resulta corroborado en las órdenes del Ministerio de la Gobernación de 11 de noviembre de 1957 y 6 de marzo de 1959, reguladoras de la defensa de las corporaciones locales ante los juzgados, tribunales y magistraturas de trabajo, por el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales, en los casos en que la situación económica de éstas no les permita personarse en los procedimientos.

Aunque la nulidad de actuaciones hizo posible que la Abogacía del Estado de L. contestara la demanda, no pareció conveniente guardar silen-

cio ante una doctrina que se tuvo por gravemente dañosa y errónea, y cumpliendo instrucciones de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, se hizo uso del único remedio posible, el recurso extraordinario de apelación previsto por el artículo 101 de la citada ley de lo Contencioso-administrativo de 27 de diciembre de 1956, aunque con las salvedades correspondientes, dado que se empleaba no obstante haber otorgado la sentencia del Tribunal de L. la pretensión anulatoria principal, llamando la atención del Tribunal Supremo sobre la importancia y generalidad de la cuestión pese a presentarse por vez primera a los tres años de venir siendo aplicada la nueva ley, porque en cuantos otros muchos casos no se habían personado hasta entonces las corporaciones locales demandadas, ningún Tribunal provincial, incluido el de L., ni tampoco las salas del Tribunal Supremo, se planteó la duda de la necesidad de emplazar al abogado del Estado.

En oposición a la doctrina antes recogida, la Abogacía del Estado opuso: Que como el artículo 35 de la ley establece, como norma general, que la representación y defensa de las Corporaciones locales será ejercitada por los abogados del Estado, con ellos deben entenderse los procedimientos, salvo en los casos excepcionales de que aquéllas designen letrado que las represente; supuesto en el que cesa aquella representación establecida imperativamente y como de primer grado. Que con arreglo al artículo 63, el emplazamiento de la Administración, tanto del Estado como local, se entiende efectuado por la reclamación del expediente ordenada por el artículo 61. Que a diferencia de la Administra-

ción del Estado, que según el párrafo 2) del citado artículo 35, se entiende personada por el sólo hecho de enviar al Tribunal el expediente, las Corporaciones locales, si desean personarse para actuar directamente, han de hacerlo por medio de letrado de su designación y sólo en este supuesto se las puede tener por comparecidas y debe dárseles traslado para contestar a la demanda, conforme al párrafo 1) del artículo 68. Que, en defecto de lo anterior, esto es, si la Corporación local no comparece, hay que aplicar la regla del párrafo 5) del artículo 68, dando traslado de la demanda a la Corporación, no para que la conteste, sino para que, si lo estima oportuno, suministre al abogado del Estado antecedentes para la mejor defensa de la resolución reclamada; lo que en modo alguno quiere decir que haya de instar la Corporación a la Abogacía del Estado para que se persone a representarla y defenderla, sino que, congruentemente con la repetida disposición del artículo 35, que atribuye su representación, en primer término, al abogado del Estado, como éste ha de representarla y defenderla necesariamente, dicho párrafo 5) del artículo 68 da ocasión para que, mediante el suministro de los antecedentes oportunos, la defensa del acto administrativo pueda ser «mejor», adjetivo que pone de manifiesto que aun a falta de esos antecedentes la defensa ha de hacerla, en todo caso, el abogado del Estado. Que en cualquier caso, la declaración de rebeldía pronunciada para el Ayuntamiento de E. fué improcedente, dado que si la admite el párrafo 6) del mismo artículo 68 es para el supuesto de que se deje transcurrir el plazo concedido para contestar

a la demanda sin hacerlo. Y que las órdenes del Ministerio de la Gobernación de 11 de noviembre de 1957 y 6 de marzo de 1959 regulan un aspecto ajeno por completo al que fué motivo de discusión, pues lo único que proveen es el modo en que las Corporaciones locales podrán servirse de los letrados del Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales, o de otros, pero por cuenta de ese Servicio, si los quieren utilizar para personarse con letrado propio y sustituir así la representación del abogado del Estado.

#### Súplica

Se pidió que, con renovación de la doctrina impugnada, el Tribunal Supremo declarase que es preceptivo emplazar a la Abogacía del Estado en cuantos casos sean demandadas

Corporaciones locales, sin más excepciones que las previstas expresamente por el artículo 35 de la ley de 27 de diciembre de 1957, y concretamente cuando la corporación demandada se persone con letrado propio, dando lugar así a que cese la representación atribuida como regla general, y en primer término, a los abogados del Estado.

Pero, como antes queda anotado, el Tribunal Supremo, en sentencia dictada el 31 de enero de 1961, «sin entrar en la procedencia o inadmisibilidad de la doctrina» comprendida en los referidos ocho primeros considerandos de la sentencia recurrida, que «enfocan problemas generales acerca del carácter de la representación de las Corporaciones locales por el abogado del Estado», se limitó a «rechazarlos abiertamente, por superfluos, innecesarios e inoperantes para la resolución postulada».

Colección

TEXTOS LEGALES Y JURISPRUDENCIA

## ENTIDADES ESTATALES AUTONOMAS

Este nuevo título de la Colección «Textos Legales y Jurisprudencia», de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, ofrece, junto al articulado de la Ley de Procedimiento administrativo, una recopilación general y sistemática de la Jurisprudencia elaborada en su aplicación por el Tribunal Supremo de Justicia y por el Consejo de Estado a través de sus dictámenes.

Sentencias y dictámenes, precedidos cada uno de un breve resumen de su contenido doctrinal, se agrupan junto a los artículos que interpretan.

La obra va precedida de un esquema de concordancias que refleja los epígrafes bajo los que se ha sistematizado la doctrina y su correspondencia con el articulado de la Ley, que se acompaña además de todas las disposiciones complementarias dictadas hasta el presente.

Completan la obra índices cronológicos de sentencias y dictámenes, e índices analíticos de la legislación y de la doctrina.

**Un volumen de 1.174 págs., encuadernado en plástico, 450 pesetas.**

»

### TITULOS SUCESIVOS:

PROCEDIMIENTO ECONOMICO-ADMINISTRATIVO  
CONTRATOS DEL ESTADO