

INFORMES Y DICTAMENES

PRESENTACION DEL RECURSO DE APELACION EN INTERES DE LA LEY ANTE EL TRIBUNAL DE INSTANCIA

351.95(46)

El artículo 101 de la ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa admite la posibilidad de que por las Abogacías del Estado se interpongan recursos en interés de la ley contra las sentencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales que no sean susceptibles de apelación ordinaria.

En este mismo artículo y a continuación se regula, en parte, la tramitación de este recurso extraordinario, pero, sin embargo, nada se dice de ante qué autoridad jurisdiccional debe ser interpuesto: Si debe serlo ante la misma Sala que dictó la sentencia que se impugna o bien ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo.

Sobre esta materia versa el presente dictamen, extraído de los Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado, que, por su interés, reproducimos en este número de DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA.

Planteamiento

La vigente ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956, dedica solamente el artículo 101 a la regulación del recurso extraordinario, en interés de

la ley, que por la Abogacía del Estado puede interponerse para impugnar sentencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo de las audiencias territoriales que no sean susceptibles de apelación ordinaria, cuando estime gravemente dañosa y errónea

la resolución dictada, pero no indica si la interposición del recurso habrá de incoarse ante el tribunal de instancia, esto es, la correspondiente Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial, o bien ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo competente por razón de la materia, que es la que habrá de resolverlo.

De este silencio se han derivado dudas al respecto, motivando que por alguna Sala de lo Contencioso-administrativo de Audiencia Territorial se declara mal formulado el recurso interpuesto ante la misma, cual era el criterio general seguido por las Abogacías del Estado, y, llegando el caso al Tribunal Supremo, éste ha tenido ocasión de pronunciarse, en sentencia de la Sala 4.^a de 30 de mayo de 1962, manteniendo aquel tradicional y general criterio (1).

(1) El nuevo Reglamento de procedimiento económico-administrativo, de 26 de noviembre de 1959, en su artículo 134 introduce, por primera vez en dicho procedimiento, un recurso de alzada extraordinario contra las resoluciones de los Tribunales Económicos-Administrativos Provinciales y de las Juntas Arbitrales que no sean susceptibles de recurso de alzada ordinario: impugnación que puede hacerse por los directores generales del Ministerio de Hacienda en la materia de su competencia, cuando estimen gravemente dañosa y errónea la resolución dictada.

Al igual que en la jurisdicción contencioso-administrativa, se concede el plazo de tres meses desde la notificación del fallo; para la interposición, y la resolución que se dicte respetará la situación jurídica particular derivada de la resolución que se recurra y unificará el criterio. Tampoco se expresa si habrá de presentarse el escrito de interposición ante el Tribunal de Instancia o el superior. Pero en estos

Exposición

1. ANTECEDENTES LEGALES

El recurso de apelación en interés de la ley no existía en la Ley de lo contencioso-administrativo de 22 de junio de 1894, sino que se introdujo por decreto de la Presidencia del Gobierno Provisional de la República de 8 de mayo de 1931, elevado a la ley por la de 18 de agosto siguiente. Por esa disposición se extendió a la jurisdicción contencioso-administrativa el límite de 20.000 pesetas establecido en lo civil para los juicios de menor cuantía, al efecto de no ser apelables las sentencias ni tampoco los autos incidentales que recayeran en pleitos comprendidos dentro de tal límite, pero facultando, no obstante, al Ministerio Fiscal, cuando estimare gravemente dañosa y errónea la doctrina sentada por un tribunal provincial, para, en analogía con el recurso de casación que en beneficio de la doctrina legal establece la ley de Enjuiciamiento, pudiera interponer un recurso extraordinario de apelación.

Aquel decreto decía que el recurso había de interponerse «para ante la Sala respectiva del Tribunal Supremo, la cual dará instrucciones con la aprobación del ministerio respectivo». Así, pues, no era la propia Fis-

casos no tiene importancia, ni existe problema, puesto que el artículo 130, dictado para el recurso de alzada ordinario, ya admite la doble posibilidad de la interposición, mediante escrito dirigido al Tribunal Económico-Administrativo Central, esto es, al superior a presentar en la Secretaría del Tribunal Provincial o Junta Arbitral que dictó la resolución de primera Instancia o bien directamente ante el Tribunal Central.

calía del Tribunal Supremo la que interponía el recurso, cual le correspondería de hacerse la presentación en dicho Tribunal, sino que era el Ministerio Fiscal ante el respectivo Tribunal Provincial que hubiere dictado la sentencia que se apelaba.

La ley de 18 de marzo de 1944, que normalizó el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa tras el paréntesis de limitación impuesto por las circunstancias excepcionales producidas por la guerra que acababa de sufrir nuestro país, restableció también el expresado recurso extraordinario de apelación, con los mismos requisitos exigidos por el citado decreto-ley de 8 de mayo de 1931.

Recursos extraordinarios de apelación interpuestos por los fiscales provinciales de lo contencioso-administrativo son los resueltos, entre otros casos, por las sentencias de 23 de febrero de 1948, 8 de febrero y 29 de marzo de 1949, 2 de marzo y 23 de mayo de 1953, y 13 de abril, 26 de mayo y 7 de octubre de 1954, y 29 de diciembre de 1958.

El texto refundido de la ley de lo contencioso administrativo, aprobado por decreto de 8 de febrero de 1952, recoge el recurso extraordinario de apelación en los propios términos que el decreto-ley de 8 de mayo de 1931, como análogo al de casación que en beneficio de la doctrina legal establece la ley de Enjuiciamiento, dedicándole los artículos 21 y 77. Del mismo modo que anteriormente continúa interponiéndose por los fiscales provinciales de lo contencioso-administrativo, cual aparece en las sentencias dictadas, con aplicación de dicha ley, en 2 de marzo y 23 de mayo de 1953 y 13 de abril, 26 de mayo y 7 de octubre de 1954.

2. VIGENTE LEY JURISDICCIONAL

La vigente ley de la Jurisdicción, de 27 de diciembre de 1956, declara en su preámbulo (V, 4) que «en líneas generales, la ordenación de los recursos se mantiene en el nuevo texto en términos análogos a la ley antigua». El recurso extraordinario de apelación, en interés de la ley, lo incluye en sección siguiente a la dedicada a los recursos de apelación ordinarios, concretamente en el artículo 101, en sustancia coincidente con las normas de la anterior legislación, pero sin expresar ante el tribunal que debe interponerse, contrariamente a lo que ocurre en relación con el recurso ordinario, respecto al cual el artículo 97 cuida de precisar que «se interpondrá ante el tribunal que hubiera dictado la decisión que se apele».

Los autores que se han ocupado de la ley de lo contencioso-administrativo no se han planteado el problema de que tratamos, sin duda por estimar que la nueva ley no ha introducido modificación alguna al respecto y que el recurso extraordinario de apelación había de seguir interponiéndose de igual modo que en la anterior situación legal. Jesús González Pérez (2) reconoce que se trata de un recurso análogo al que la ley de Enjuiciamiento civil llamó «recurso de casación en interés de la ley», pero afirma que «la tramitación del recurso extraordinario de apelación es la misma que la del ordinario», y que la única especialidad es que a su tramitación ha de dársele carácter preferente.

(2) *Derecho procesal administrativo*, tomo III, pp. 233-243 (Madrid, 1958).

El Tribunal Supremo ha resuelto, con aplicación de la vigente ley jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956, varios recursos de apelación en interés de la ley, por sentencias de 27 de mayo, 16 de junio y 26 de octubre de 1959, 31 de enero y 11 de diciembre de 1961, y 16 de junio de 1962. Todos ellos fueron interpuestos ante el respectivo tribunal provincial o Sala de la Audiencia Territorial, y, al no haberse opuesto obstáculo alguno, dichas sentencias no hacen alusión a cuál deba ser el órgano receptor del recurso. Sin embargo, la sentencia de 31 de enero de 1961 (Sala 5.^a) establece alguna consideración sobre el carácter del recurso que podría permitir abogar por el mantenimiento del *statu quo* aceptado por la legislación y jurisprudencia anterior, y también implícitamente por la jurisprudencia dictada bajo el imperio de la nueva ley jurisdiccional. Esa sentencia razona— aunque por motivo que no es el de nuestro examen— que el artículo 101 de la vigente ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa configura el recurso extraordinario de apelación «en términos muy análogos, aunque no idénticos, a los en que se hallaba establecido y regulado en la legislación anterior; apareciendo del texto del expresado artículo como un proceso de impugnación con características excepcionales que le hacen diferir notablemente de la apelación ordinaria, pero de muchos de cuyos elementos y características, como apelación que es en definitiva, no puede prescindirse, en tanto no aparezca en pugna con las que específicamente ha provisto el legislador como esenciales de la apelación extraordinaria...».

3. TESIS CONTRAPUESTAS

A) *Interposición del recurso ante el Tribunal Supremo*

Una Abogacía del Estado de provincia interpuso recurso de apelación extraordinario, en interés de la ley, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial correspondiente, contra sentencia dictada por la misma, y ésta declaró, mediante auto de fecha 7 de diciembre de 1961, que no había lugar a tener por formulado con efecto el escrito presentado, como recurso de apelación extraordinario, por el abogado del Estado, debiendo serle devuelto a los efectos que estimare pertinentes. Razonaba su decisión en que «al no establecerse en la ley de Jurisdicción normas procesales para ordenar el correspondiente procedimiento, se impone aplicar las de la ley de Enjuiciamiento civil, como supletoria de aquella, según su disposición adicional 6.^a; que los preceptos fundamentales al respecto se hallan en el artículo 1.782 de la propia ley procesal, donde se atribuye al Ministerio Público la facultad de interponer, en interés de la ley, el recurso consiguiente para formar jurisprudencia sobre las cuestiones legales discutidas y resueltas en el pleito, sin poder alterarse las ejecutorias ni afectar los derechos de las partes por la sentencia que en el recurso extraordinario recayere; doctrina adoptada, asimismo por otras leyes, como las especiales de arrendamientos urbanos y la de arrendamientos rústicos, para sus respectivos supuestos; y que en el propio artículo 1.782 se determina que tal recurso sea interpuesto ante la correspondiente Sala del Tribunal Supremo».

Ciertamente, el artículo 1.782 de la ley de Enjuiciamiento civil, para el recurso de casación que pueda interponer el Ministerio Fiscal en interés de la ley, en cuestiones de índole civil, señala que habrá de interponerse ante la correspondiente Sala del Tribunal Supremo. La ley de Arrendamientos urbanos de 13 de abril de 1956, en su artículo 134, faculta al Ministerio Fiscal y a la Delegación Nacional de Sindicatos, para que en cualquier tiempo puedan interponer contra las sentencias dictadas resolviendo recursos de suplicación, recurso de casación por infracción de ley o de doctrina legal, que se sustanciará por los trámites del artículo 1.782 de la ley de Enjuiciamiento civil y que no tendrá más alcance que el que en dicho precepto se dispone. Análogamente, el decreto de 29 de abril de 1959, que establece normas reglamentarias para aplicación de la legislación de arrendamientos rústicos, determina en su artículo 52, párrafo 8, que contra las sentencias dictadas en apelación por los Juzgados de Primera Instancia y las Audiencias, cuando no sean susceptibles de recurso de revisión y se refieran a arrendamientos protegidos podrá el Ministerio Fiscal, de oficio o a solicitud de la Organización Sindical, interponer en interés de la ley y al solo objeto de formar jurisprudencia, el recurso que previene el artículo 1.782 de la ley de Enjuiciamiento civil, ante la Sala 6.ª del Tribunal Supremo, cuyo recurso se tramitará con sujeción a las normas de dicho texto.

La argumentación del referido auto judicial puede aún reforzarse haciendo observar que la legislación jurisdiccional anterior indicaba que el recurso había de interponerse «para

ante la Sala de lo Contencioso respectiva del Tribunal Supremo», lo que significaba, unido a la mención de que la Fiscalía del Tribunal Supremo daría las oportunas instrucciones para la interposición del recurso, que la presentación había de verificarse ante el Tribunal Provincial que dictó la sentencia, en tanto que la nueva ley nada dice y, además, debe tenerse en cuenta que la disposición final 2.ª de la vigente ley de lo Contencioso deroga todas las «disposiciones legales y reglamentarias relativas a la jurisdicción y procedimiento contencioso-administrativo, así como las reguladoras del procedimiento administrativo en cuanto se opongan a la presente ley»; derogación que es absoluta con respecto a las normas relativas a la jurisdicción contencioso-administrativa y, por tanto, alcanza al decreto-ley de 8 de mayo de 1931 y a las leyes de 18 de marzo de 1944 y 8 de febrero de 1952, que contenían preceptos expresos respecto a la interposición del recurso extraordinario de apelación, pues la salvedad final del precepto citado «en cuanto se oponga a la presente ley» hay que entenderla referida de modo exclusivo a las normas reguladoras del procedimiento administrativo.

De otra parte, el recurso extraordinario de apelación aparece regulado en la vigente ley en la sección 3.ª del capítulo II del título IV, comprendiendo en la misma sección el recurso, también extraordinario, de revisión, mientras que los recursos ordinarios de apelación contra providencias y autor y contra sentencias aparecen regulados separadamente en las secciones 1.ª y 2.ª; lo que pudiera hacer pensar que no sean aplicables al recurso extraordinario

de apelación las normas de tramitación establecidas para los ordinarios. El recurso extraordinario de revisión, aunque está comprendido dentro de la misma sección 3.^a que el extraordinario de apelación, contienen en el apartado 2 del artículo 102 norma expresa de tramitación, en lo referente a términos y procedimiento, disponiendo que regirán los preceptos de la ley de Enjuiciamiento civil sobre el recurso de revisión, pero esos preceptos no pueden ser de aplicación al recurso extraordinario de apelación contencioso-administrativo, ya que no son idóneos, pues ni existe obligada constitución de depósito ni corresponde exclusivamente su sustanciación a la Sala 3.^a del Tribunal Supremo, ni resultan propios los trámites de incidentes.

B) *Interposición ante las Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales*

La vigente ley de lo Contencioso-administrativo consigna en su exposición de motivos que «el proceso ante la jurisdicción contencioso-administrativa no es una casación», y que «la generalización de la instancia única, con la posibilidad de recurso de casación, ofrecía el grave riesgo de que, mediante una desnaturalización de la casación, hecho cada día más frecuente en casi todos los ordenamientos jurídicos, se hubiera consagrado, en realidad, una doble instancia en todos los casos, lo que hubiera implicado justamente lo contrario de lo que se pretendía» (II, 2 y 6); denotando con ello especial propósito de diferenciar los recursos contencioso-administrativos del recurso de casación y la analogía entre los recursos en interés de la ley en una y

otra vía puede quedar reducida a la coincidencia de que corresponda resolverlos a la sala del Tribunal Supremo, y que la finalidad sea la de fijar únicamente doctrina legal, dejando intacta la situación jurídica particular creada por el fallo recurrido. La misma exposición de motivos revela, de modo más definido, la voluntad del legislador de no innovar nada, salvo mención especial, en materia de recursos, cuando dice que «en línea generales, la ordenación de los recursos se mantiene en el nuevo texto en términos análogos a la ley antigua» (V, 4).

Razones prácticas, pero consustanciales con el fundamento y finalidad del recurso en interés de la ley, aconsejan que su interposición se haga por la misma Abogacía del Estado que hubiera actuado en la primera instancia o que corresponda a la sala de audiencia sentenciadora. El fundamento del recurso consiste, según precisa el artículo 101 de la ley jurisdiccional, en que la Abogacía del Estado «estime gravemente dañosa y errónea la resolución dictada», y la finalidad es que «la sentencia que se dicte... fijará la doctrina legal». Para esta estimación ninguna Abogacía del Estado contará como mayores elementos de juicio que la que dirigió la contienda, actuando en defensa de la Administración, pues no siempre se deduce del texto de una sentencia, las consecuencias de orden más general que de ella puedan derivarse y la magnitud de los daños que de tal fallo puedan sobrevenir, o los efectos extensivos que para situaciones análogas pueda significar, exigiendo, en su evitación, la fijación de ortodoxa doctrina legal, puesto que nada como el expediente administrativo puede ilustrar tanto la re-

presentación de la Administración, para, con un acabado conocimiento de las circunstancias concurrentes en el caso, decidirle a formular ese recurso extraordinario de apelación, que, lógicamente, al tener que formularlo el abogado del Estado que actuó y que está en posesión de los datos e informaciones convenientes, debe presentarse, al igual que el ordinario de apelación según el artículo 97, «ante el tribunal que hubiere dictado la decisión que se apele», aun cuando el plazo para así hacerlo no sea el de cinco días señalando al ordinario, que resultaría manifiestamente insuficiente, sino el más amplio de tres meses que el artículo 101 previsoramente establece, al igual que lo hacía la anterior legislación.

Conclusión

Ante la denegación por la referida Sala de lo Contencioso-administrativo de Audiencia Territorial de la admisión del escrito por el que ante ella se interponía recurso extraordinario de apelación, la Dirección General de lo Contencioso del Estado dio instrucciones a la Abogacía del Estado del Tribunal Supremo para que interpusiera directamente ante el mismo dicho recurso, destacando la cuestión de carácter procesal que había surgido, de indudable interés general. En consecuencia, el Tribunal Supremo (Sala 4.^a), en sentencia de 30 de mayo de 1962, ha abordado de lleno el problema declarando errónea la doctrina del auto de la aludida Sala de lo Contencioso-administrativo de Audiencia Territorial al no admitir el escrito de interposición del recurso de ape-

lación en interés de la ley. Por su importancia transcribimos a continuación el considerando en que se basa tal declaración:

«Considerando: Que aparte que la nueva Ley de lo contencioso ha rehusado totalmente traer a esta Jurisdicción el recurso de casación, como claramente lo expresa su exposición de motivos, es evidente que no puede acudir a la normativa de la casación de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para dar cauce a un recurso de apelación; el legislador estableció que este recurso contra las sentencias de las Salas de lo Contencioso de las Audiencias Territoriales en el artículo 94 de la Ley de la Jurisdicción, con las excepciones que el mismo expresa, bajo la rúbrica de recursos ordinarios, levantando aquellas excepciones cuando las sentencias sean impugnadas en interés de la Ley (artículo 101), en cuyo caso el recurso producirá efectos limitativos; esta limitación y la exclusión de aquellas excepciones es lo que le califica de extraordinario, pero sin perder su naturaleza de recurso de apelación, que es esencialmente diferente de la del recurso de casación del artículo 1.782 de la Ley de Enjuiciamiento Civil; el que este recurso extraordinario de apelación se instituyera en interés de la Ley no deroga la voluntad del legislador que ordena se sustancie como tal apelación, y con ello los trámites del artículo 97, en relación con los números primero y segundo del 101, pues si hubiera dicho, como lo dijo, en las Leyes de arrendamiento que cita como ejemplo el auto de la Audiencia; la Ley de Jurisdicción contenciosa sólo toma de la de Enjuiciamiento Civil, a este respecto, el concepto más bien sustantivo que formal

que se explica en el párrafo segundo del citado artículo 1.782, en el sentido de atribuir a las sentencias que se dictan en este recurso en interés de la Ley el solo efecto de formar jurisprudencia, y esté designio exige que se persiga precisamente en un recurso de casación, pues si esto es así en la jurisprudencia civil, no ocurre igual en la contencioso-administrativa, pues el Tribunal Supremo en estas Salas de lo contencioso forma jurisprudencia siempre, no sólo al decidir los recursos extraordinarios de apelación, sino en los recursos ordinarios al conocer de los asuntos dimanantes de los Organos locales del Estado y en los recursos de instancia única, que son los más frecuentes, dimanantes de la Administración Central.»

La solución de que el recurso de apelación en interés de la Ley se interponga ante el Tribunal de instancia exige, sin embargo, por su propia índole y las ventajas que supone en cuanto a su más amplio y sólido planteamiento, que el Abogado del Estado actuante ante el respectivo Tribunal no se limite a la interposición del recurso de apelación, cual si se tratara de los de carácter ordinario, presentando un simple escrito dándole por interpuesto y enviando los antecedentes a la Abogacía del Estado en el Tribunal Supremo, con los razonamientos que estime pertinentes al caso, sino que deberá consultar previamente a la Dirección General de lo Contencioso y después, obtenida autorización de la misma y, en su caso, instrucciones, proceder a la interposición y formalización del recurso, con razonada exposición de la realidad y motivos que lo aconsejen.

La autorización de la Dirección General será secuela de la aprobación que conforme a la legislación anterior había de recabarse de la Fiscalía del Tribunal Supremo, a la que ha sustituido esa Dirección en el servicio de defensa de la Administración General del Estado en la vía contencioso-administrativa, y cuya autorización se indica como necesaria en instrucciones de carácter general dadas por la misma para régimen interno. La adecuada fundamentación del recurso por el Abogado del Estado de la Sala de Audiencia, vertiéndola en el escrito de interposición, resulta lo más apropiado, puesto que cuenta con plazo bastante para poder hacerlo y tiene el más completo conocimiento de las circunstancias en que se cimenta el recurso y pueden motivarlo, como previamente lo habrá realizado en su consulta a la Dirección General, y, de otra parte, porque la índole excepcional y extraordinaria del recurso requieren dotarle de la mayor precisión y eficacia. Con ese planteamiento escrito, la Sala del Tribunal Supremo que haya de resolver tiene una amplia premisa de enjuiciamiento, que se completará, en orden a la defensa del interés de la Administración, por el informe oral del Abogado del Estado en el acto de la vista pública o en el escrito de alegaciones que sustituyera a aquélla. De no realizarse aquella inicial formalización escrita, la Sala del Tribunal Supremo se encuentra en la alternativa de conocer la fundamentación del recurso en el mismo acto de la vista pública, o bien optar, sin verdadera razón de conveniencia de trámite, por las alegaciones escritas, reduciéndose así los medios de exposición y defensa de la Administración pú-

blica, que pudiera haber contado para ello con el doble trámite y actuación personal del Abogado del Estado de la Sala de la Audiencia, mediante alegaciones escritas en la interposición, y la del Abogado del Estado en el Tribunal Supremo, en posterior escrito de alegaciones o informe en la vista pública.

La importancia de las cuestiones a resolver por vía del meritado recurso, tanto por el interés en juego de la Administración como por la

doctrina jurisprudencial que crea, recomienda el más completo cauce procesal posible, con inicial precisión de planteamiento y posterior tramitación análoga al recurso ordinario de apelación, con prueba, si fuera necesario, y nuevas alegaciones escritas o en vista pública; lo que permitirá resolver con el detenido y amplio enjuiciamiento deseable.

R. O. C.
L. M. O.

CONSEJO DE ESTADO

RECOPILACION DE DOCTRINA LEGAL

1960-1961



MADRID 1967

512 páginas

290 pesetas

SUMARIO: 1.º ADMINISTRACION CENTRAL DEL ESTADO: I. Organos activos de la Administración; II. Organos consultivos de la Administración; III. Régimen jurídico de la Administración; IV. Personal al servicio del Estado; V. Bienes del Estado; VI. Autorizaciones administrativas; VII. Concesiones administrativas; VIII. Contratación administrativa; y IX. Hacienda pública—2.º ADMINISTRACION FORAL.—3.º ADMINISTRACION INSTITUCIONAL.—4.º ADMINISTRACION LOCAL.—5.º DERECHO NOBILIARIO.—INDICES NUMERICO, CRONOLOGICO Y ANALITICO

**Pedidos a Boletín Oficial del Estado (Ediciones)
Trafalgar, 29 - Madrid 10**

