

MODIFICACIONES EN LO CONTENCIOSO MUNICIPAL

Recogeremos en este estudio las modificaciones que con respecto a lo Contencioso-administrativo ha introducido la ley de 18 de marzo último denominada de "Restablecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa", que tan buena acogida ha tenido en todo el país, ya que se restablece el régimen de amparo más eficaz contra posibles desviaciones del Poder público.

El artículo 7.º de esta ley, en su párrafo segundo, preceptúa que no serán apelables las sentencias dictadas por Tribunales provinciales de lo Contencioso-administrativo en materia municipal cuya cuantía no exceda de 20.000 pesetas, derogando a tal efecto lo establecido en el artículo 223 de la vigente ley Municipal. Esto no obstante—añade el propio artículo en su párrafo tercero—, contra las sentencias de los Tribunales provinciales en que no quepa el recurso de apelación podrá darse el extraordinario a que hace referencia el artículo 1.º del Decreto ley de 8 de mayo de 1931, debiendo cumplirse los requisitos que para ello exige dicho precepto y teniendo la eficacia que en el mismo se determina.

Se instaura en lo Contencioso-administrativo, de una manera definitiva y con mayor precisión que lo hizo el Decreto ley de 8 de mayo de 1931, el criterio de excluir de apelación aquellas sentencias cuya cuantía litigiosa no exceda de 20.000 pesetas, de los que resolverá en única instancia el Tribunal provincial. Tal innovación obedece, como ya consignaba el legislador en la exposición de motivos del Decreto ley de 8 de mayo de 1931, "a la necesidad de librar a las Salas del Tribunal Supremo de un exceso injustificado de apelaciones, que entorpeciendo y, en rigor, paralizando una juris- 391

dicción creada para ser expedita y con un procedimiento simplificador, tarda, sin embargo, años en decidirlos". En definitiva, la misma suprema razón que en la Ley orgánica de 22 de junio de 1894 determinó ya excluir del recurso de apelación los autos y sentencias que recayesen en los pleitos de cuantía inferior a 1.000 pesetas que se consideraban de menor cuantía, en cuya tramitación el artículo 63 de aquella ley abreviaba trámites (pues sólo se celebrará vista cuando alguna de las partes lo pida) (1). El tope de las 20.000 pesetas fijado como divisor en la jurisdicción ordinaria se trae de una manera definitiva a lo Contencioso-administrativo, por esa poderosa razón de descongestionar el trabajo que pesa sobre la Sala del Tribunal Supremo y corregir efectivamente la práctica viciosa que, al amparo de una gratuidad, no siempre merecida, había puesto de moda apelar sin límite las sentencias, muy numerosas por cierto, que dictaban los Tribunales provinciales.

Esto suscita en la práctica un sin fin de dificultades y, desde luego, privará a los estudiosos de conocer el criterio del Tribunal Supremo, y a la vez se cierra esa fuente importantísima de Derecho administrativo que es la jurisprudencia del Alto Tribunal y que precisamente sobre esta materia ha venido ejerciendo una influencia beneficiosísima al imponer con criterio verdaderamente rígido y uniforme la sustancialidad de los trámites procesales, en los que radican las garantías ciudadanas tantas veces desconocidas y conculcadas por las Corporaciones municipales. Ese estímulo en los extremos dichos, en los que la doctrina del Tribunal Supremo se ha mantenido con mayor uniformidad y rigidez, y gracias a ello los Gobiernos han ido elaborando normas en las que se da la importancia debida al trámite de publicidad, al trámite de audiencia, que es básica y fundamental garantía del derecho de los ciudadanos. Ha sido el Tribunal Supremo

(1) Atenta la Comisión a los fines del artículo 30 de la Ley de Presupuestos vigente, ha procurado que, sin perjuicio de los medios de defensa que actualmente tienen las partes en los asuntos Contencioso-administrativos, y sin disminución de las garantías que el procedimiento vigente les ofrece, se abrevie algún tanto el trabajo impues o a los Tribunales de aquel orden, estableciendo para ello la división del negocio en mayor y menor cuantía... La reforma se reduce a que en los asuntos que se entablen en los Tribunales Provinciales y en que la cuantía litigiosa sea inferior a 20.000 pesetas, no sea necesario ni la formación de extracto ni la solemnidad de Vista y a que en tales asuntos no se dé recurso de apelación. De la *Exposición de motivos de la ley de 22 de junio de 1894*.

el que con rigor admirable ha venido anulando acuerdos municipales si por la índole de los mismos no alcanzaron el "quórum" que para tal caso era preceptivo, y ha sido el Tribunal Supremo el que con sus atinadas declaraciones ha definido con verdadero sentido de justicia hasta dónde debe llegar lo discrecional administrativo de las Corporaciones.

Con la reforma serán muchas las cuestiones administrativas que no llegarán al Tribunal Supremo y, como decimos, se cerrará esa fuente de derecho tan interesante en nuestro régimen jurídico, tanto más en materia municipal en que no hemos logrado aún llegar a una ley de Administración local definitiva que evite los grandes males que origina la frecuente modificación de las normas fundamentales que rijan esta materia.

Hay además, en este particular, que apuntar el inconveniente que en el régimen de lo Contencioso administrativo ofrece la fijación y señalamiento de la cuantía litigiosa, por que así como en la jurisdicción ordinaria, cuando se discuten cuestiones de Derecho privado, en la generalidad de los casos el interés se concreta en una cuantía perfectamente definida que las partes fijan o señalan bases para su determinación, no ocurre esto tratándose de actos de la Administración activa, ya que en muchos casos no perfilan un interés económico determinado, sino que se refiere al ejercicio de las funciones gestoras, al ejercicio de la soberanía corporativa, en los que no existe, y si existe no tiene ningún interés práctico, el aspecto económico que es básico para la fijación de la cuantía litigiosa.

Cuando se impugna un acuerdo sobre alineación o sobre necesidad de ocupación de un inmueble o un proyecto de urbanización, etc., etc., el problema jurídico que se suscita ante la revisión Contencioso Administrativa está en decidir si al obrar así la Corporación municipal ha procedido rectamente, ajustándose a las normas legales establecidas, o si, por el contrario, las ha infringido y se ha consumado un abuso de Derecho, y poco importa la cuantía económica del perjuicio que se irroga con tal abuso, aparte que para el ciudadano de modesta posición económica, para el vecino de un Municipio rural en que los patrimonios tienen baja cotización, puede ser tan vital, tan interesante el que se respete su predio y el que no se cree una situación irregular para su Ayuntamiento como lo es 393:

para la gran Empresa o el vecino de la gran urbe, propietarios de solares de muy alto valor, a quienes afecte el acuerdo administrativo impugnado. Así resultará que los vecinos de los Ayuntamientos rurales perderán oportunidad de defender sus derechos ante el Tribunal Supremo, en cambio el propietario de la ciudad, aun tratándose del mismo problema jurídico, simplemente, porque sus inmuebles tenga un valor superior, podrá hacer su derecho ante la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo.

Tampoco serán apelables las Sentencias de los Tribunales Provinciales de lo Contencioso-Administrativo, conforme previene el párrafo primero del artículo 7.º de la citada Ley, en materia de personal, a excepción de las dictadas en los casos que impliquen separación del Cuerpo o del Servicio, siempre que estén dictadas con declaración que no sea por depuración ni responsabilidades políticas, que exija expediente administrativo seguido contra empleados inamovibles según Ley.

Conforme al párrafo 3.º del citado artículo 7.º, contra las Sentencias de los Tribunales Provinciales en que no quepa el recurso de apelación, podrá darse el extraordinario a que hace referencia el artículo 1.º del D. L. de 8 de Mayo de 1931, debiendo cumplirse los requisitos que para ello exige dicho precepto, y teniendo la eficacia que en el mismo se determina.

Se trata, como puede verse, de un recurso extraordinario, limitado en cuanto a su ejercicio y en cuanto a sus posibles efectos. Se trata de salvar los principios básicos de justicia administrativa, manteniendo la unidad de la doctrina y la intangibilidad de la norma, sin repercusión para la situación surgida en la práctica como consecuencia del acto administrativo impugnado; por eso, solamente el Ministerio Fiscal "cuando estime gravemente dañosa y errónea la doctrina sentada por un Tribunal Provincial, podrá, en analogía con el recurso de casación que en beneficio de la doctrina legal establece la Ley de Enjuiciamiento", podrá interponer un recurso extraordinario de apelación para ante la respectiva Sala del Tribunal Supremo.

Ahora bien, esta apelación extraordinaria tiene, conforme al D. L. de 8 de mayo de 1931, una aplicación concreta para la impugnación de los actos de la Administración estatal, y por eso en su artículo 1.º, al fijar el plazo de tres meses para su interposición, previa la consulta de la Fiscalía del Supre-

mo, preceptuaba que ésta dará sus instrucciones “con la aprobación del Ministerio respectivo”. La Ley de 18 de marzo de 1944, al referirse a este recurso de apelación extraordinaria establecido en el D. L. de 8 de mayo de 1931, y aplicarlo para los actos de la Administración local, se limita a decir que “deberán cumplirse los requisitos que para ello exige dicho precepto”, pero sin puntualizar ni consignar orientación alguna respecto a si las instrucciones que haya de dar la Fiscalía del Tribunal Supremo a los Fiscales Provinciales han de ser aprobadas por el Ministerio de la Gobernación o por la Corporación municipal autora del acuerdo impugnado.

Es decir, cuando el Abogado del Estado Fiscal de lo Contencioso, por estimar gravemente dañosa y errónea la doctrina que el Tribunal Provincial haya sentado, lo comunique al Fiscal del Tribunal Supremo, ¿será el Ministerio de la Gobernación el que haya de informar al Tribunal Supremo aprobando las instrucciones que el Fiscal transmita a sus subordinados?; esto parece lo lógico si tenemos en cuenta la altísima jerarquía del Fiscal del Supremo y, sobre todo, que de ninguna manera puede suponerse que haya de someter sus instrucciones a la aprobación de una Entidad municipal. Pero esto en la práctica ofrecerá el inconveniente de que por desconocer en muchísimos casos el Ministerio el asunto en cuestión y por no tener a la vista el expediente, ni siquiera podrá facilitar con conocimiento de causa un informe razonado y será necesario en muchos casos que reclame el expediente a la Corporación.

A nuestro modesto parecer este inconveniente podía evitarse sencillamente con la aclaración del artículo 7.º de que tratándose de la apelación extraordinaria resolverá el Fiscal del Tribunal Supremo, previo informe o audiencia de la Corporación municipal, cuya gestión haya sido impugnada, ya que, repetimos, no puede admitirse, dado nuestro régimen jurídico, que el Fiscal del Supremo, las instrucciones que comunique a sus subordinados Fiscales Provinciales, tenga que someterlas a la aprobación de una Entidad Municipal.

Respecto a la eficacia de este recurso extraordinario se limita a mantener la pureza de los principios y la uniformidad de la doctrina jurisprudencial, pero nada más, ya que, decidido por la Sala respectiva en pleno, este recurso extraordinario deja intacta la situación jurídica particular creada por el fallo de que se recurra. Es decir, el recurso extraordinario 395

servirá para fijar la doctrina legal por cuya defensa actúa el Ministerio Fiscal, sin que la revocación de la Sentencia a virtud de este recurso altere o modifique la situación creada por el fallo de que se recurra.

Termina el artículo 7.º de la Ley comentada disponiendo que a la tramitación y Vista de estos recursos extraordinarios de apelación se dará carácter preferente.

CIRILO MARTIN RETORTILLO

Abogado del Estado