

PARTICULARIDADES DEL REGIMEN JURIDICO PROVINCIAL

Casi como en visión retrospectiva, ya que pronto pertenecerán al pasado los preceptos legales que vamos a comentar, queremos referirnos a algunas particularidades del régimen jurídico provincial, con el fin de poner de relieve, siquiera sea en un solo aspecto, la necesidad de que se dicte el cuerpo de normas, ya anunciado en forma de Ley de Bases, que unifique la regulación de ciertas instituciones jurídicas de la Administración Local y ponga término a la confusión, lagunas y anomalías que se observan en la legislación vigente.

El recurso de reposición.

Como es sabido, el régimen jurídico provincial, regulado por el Estatuto de 20 de marzo de 1925, a poco más de un año de distancia de los preceptos análogos del Estatuto municipal, difiere de estos últimos en algunos puntos de considerable importancia. Es uno de ellos la inexistencia del recurso de reposición en el orden provincial. En la exposición que precede al Estatuto primeramente citado se nos dice que los recursos en él establecidos “serán los mismos que se admiten en el Estatuto municipal, *salvo el de reposición*, y los de índole penal, que tratándose de Diputaciones son *innecesarios por variados motivos no dignos de mención*”.

De hecho, y por hallarse recibida en la práctica forense la inexcusabilidad del recurso de reposición contra las resoluciones de la Administración Local, se acude con frecuencia a las Diputaciones en súplica de que se repongan sus acuerdos; y de esta forma, la reclamación del que se estima agraviado en 397

su derecho cumple para las Corporaciones provinciales el mismo papel que el recurso de reposición, pues les permite revisar el acto administrativo que han causado, y contrastar su legalidad con la documentada impugnación del reclamante. No así para el particular, cuya petición, en este caso, no está protegida con la garantía procesal que todo recurso significa, y que puede verse privado de la justa declaración de su derecho si no acude en tiempo hábil ante la jurisdicción que sea competente.

El recurso contencioso-administrativo.

Otra discrepancia que vamos a señalar, y ésta de más relieve, se observa en la naturaleza del recurso contencioso-administrativo conforme viene regulado por la Ley municipal (y antes por el Estatuto de 8 de marzo de 1924), y por el Estatuto provincial. El art. 170 de este último determina que "el recurso contencioso-administrativo contra acuerdos de las Diputaciones o de la Comisión provincial (hoy Comisiones Gestoras provinciales), se interpondrá ante el Tribunal provincial de lo contencioso *por aquellos interesados que hayan sufrido lesión en los derechos administrativos reconocidos a su favor.*

Resulta de ello, claramente, que no se admite, contra las resoluciones provinciales, el recurso contencioso objetivo o de ilegalidad, regulado en el Estatuto municipal (caso 2.º del artículo 253) y en la Ley de 31 de octubre de 1935 (apartado b del art. 223). Nuestros tratadistas (1), con las excepciones que luego veremos, excluyen el recurso contencioso objetivo de la esfera provincial, con arreglo a la legislación en vigor; y la jurisprudencia abona también esta interpretación, afirmando en la Sentencia de 4 de octubre de 1929 que el art. 170, antes mencionado, "no autoriza, como lo hacía el Estatuto municipal contra los acuerdos de los Ayuntamientos, el recurso por lesión de intereses otorgado aun a los que no pudieran alegar derecho alguno que les estuviese concedido por la Ley; doctrina que se reitera en la Sentencia de 5 de diciembre de 1933,

(1) Cascón y Marín: "Tratado de Derecho administrativo", 1943, tomo I, páginas 532 y 533; "Administración provincial española", 1942, pág. 284. Royo Villanova: "Elementos de Derecho administrativo", 1942, tomo I, pág. 256. Fernández de Velasco: "Resumen de Derecho administrativo y de Ciencia de la Administración", 1931, tomo II, pág. 422.

declarando: "que no procede el ejercicio de la acción popular en los recursos regulados por el art. 170 del Estatuto provincial", y es recogida por la circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 12 de enero de 1940, donde se afirma que la distinción entre el recurso de plena jurisdicción (contencioso subjetivo), y recurso de anulación (contencioso objetivo) sólo existe en la esfera municipal.

Sin embargo, de lo expuesto, García Oviedo (1) parece admitir el recurso objetivo o de ilegalidad, al glosar el art. 169 del Estatuto Provincial, pues dice textualmente: "Esta facultad concedida a los particulares *para recurrir contra los acuerdos provinciales por mera infracción legal*, es contrapeso obligado del régimen de autonomía, que impone el ensanchamiento del círculo de la intervención ciudadana en el orden de estos asuntos"; y Álvarez Gendín (2), sostiene que es admisible el recurso de nulidad contra las decisiones y acuerdos que adopten las Autoridades o Corporaciones de la Administración provincial cuando vulneren preceptos de los Reglamentos de funcionarios provinciales, que tienen carácter de Estatuto legal de los mismos, a tenor de lo que prescribe el art. 155 del Estatuto provincial. Asimismo cree admisible dicho recurso de nulidad por ilegalidad, conforme a la letra del art. 169 del mencionado Estatuto, según el cual los acuerdos de las Diputaciones y Comisiones provinciales (salvo los expresamente exceptuados), causarán estado en la vía gubernativa y contra ellos sólo se dará el recurso contencioso-administrativo o el judicial de orden civil o criminal, cuando los interesados consideren vulnerados sus derechos *o infringidas disposiciones legales*. Parece, pues, deducirse de lo transcrito, que se autoriza la utilización del recurso contencioso no sólo por quienes se consideren lesionados en sus derechos, sino también por interesados que aleguen ilegalidad en los acuerdos provinciales, si bien el profesor Álvarez Gendín estima que, en este último caso, la acción correspondiente habría de interponerse por parte interesada directamente, y no por cualquier vecindado en la provincia, que ejerciera la acción popular en forma análoga a la señalada por el art. 253 del Estatuto municipal, extensión—añade—que parece excluir el artículo 170 del provincial.

(1) "Instituciones de Derecho administrativo", 1930, pág. 360.

(2) "Manual de Derecho administrativo", 1941, pág. 352.

Aunque se admita que no tiene sólido apoyo en la legislación vigente, ha de estimarse la apreciación del profesor Alvarez Gendín como un plausible esfuerzo para lograr la introducción del recurso contencioso-objetivo en la Administración provincial. Análoga tendencia se observa en el profesor Gascón y Marín (1), cuando indica que el recurso objetivo representa una mayor garantía no sólo para el derecho, sino también para el interés del particular, y que la evolución del Estado de Derecho subjetivo hacia el Estado de Derecho objetivo, que se observa en las modernas concepciones políticas, acentúa la necesidad de que se mantenga el imperio de la ley, obligando a las autoridades a que se sometan estrictamente a ella y facultando a los particulares para que, en interés de la comunidad, puedan actuar en defensa de aquella legalidad.

Plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo.

Sabido es que el Estatuto provincial, al tratar del recurso contencioso-administrativo, remite, para su regulación, a los preceptos del Estatuto municipal y sus concordantes del Reglamento de procedimiento de 23 de agosto de 1924. Este Reglamento, en su art. 38, establecía el término de un mes para la interposición del recurso; mas al dictarse el decreto de 16 de junio de 1931, que revisó la obra legislativa de la Dictadura, quedó derogado dicho artículo por oponerse a ley votada en Cortes (la de lo Contencioso, de 22 de junio de 1894, en cuyo artículo 7.^o se señalaba el término de tres meses). Así lo entendió la jurisprudencia en numerosas resoluciones, de las que citaremos, por vía de ejemplo, las Sentencias de 19 de noviembre de 1931, 24 de febrero de 1932 y 18 de abril y 10 de noviembre de 1934. Pero la Ley municipal de 31 de octubre de 1935 vino a señalar nuevas normas en el procedimiento contencioso-administrativo, estableciendo el plazo de quince días para la interposición del recurso, y declarando, en su base transitoria 10.^a, que el Reglamento de 23 de marzo de 1924 (y, por tanto, su art. 38), sólo se estimaría subsistente si se conformaba con los preceptos de la propia Ley.

Tal diversidad de normas, que unas veces derogan y otras convalidan el derecho preexistente, han inducido a confusión en la práctica administrativa (1). Mas, a nuestro modo de ver, resulta evidente, al considerar las normas aplicables al caso que nos ocupa, que el art. 38 del Reglamento de 23 de marzo de 1924 está derogado por la Ley municipal, y, por tanto, la referencia que al mencionado Reglamento hace el art. 170 del Estatuto provincial, ha de entenderse que corresponde al 223 de aquella Ley. Así, pues, entendemos que el plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo contra acuerdos de las Comisiones Gestoras provinciales habrá de ser el de quince días, establecido por el citado artículo de la Ley municipal, tanto para el llamado recurso de *plena jurisdicción* (que es el contencioso subjetivo admitido por el Estatuto provincial), como para el denominado de anulación. Y aun admitiendo que los razonamientos anteriores no bastarán a disipar las dudas que ocasiona la maraña de preceptos, seguiría siendo preferible, desde el punto de vista de la Administración, atenerse al plazo más corto (el de quince días); pues si, al notificar el acuerdo recurrido, se señala erróneamente a los interesados un plazo mayor para el recurso, puede producirse la indefensión de éstos, mientras que si el error estuviera en señalar aquel breve plazo, no serán tan graves sus consecuencias.

Por otra parte, abona nuestro criterio la consideración de que el autor de los Estatutos quiso que el recurso contencioso-administrativo se ajustara a las mismas normas procesales en ambas esferas de la Administración local, como se expresa categóricamente en la exposición de motivos del que rige la Provincia, al afirmarse, con referencia a los recursos comunes a ambas esferas que será *idéntica la tramitación de aquéllos, y especialmente del contencioso...* salvo la publicidad de acción; de donde se infiere claramente que para el legislador es más importante que rija en la Administración local un mismo procedimiento, que no mantener incommovible la letra de determinados preceptos procesales (en este caso, el art. 38 del Reglamento de 23 de agosto de 1924); pues aquel criterio de uniformidad se basa en principios doctrinales, mientras que la

(1) Incluso en una monografía sobre esta materia (Frígola Paláu: "Lo contencioso-administrativo") publicada en 1932, se indicaba que, aun siendo discutible, debía considerarse vigente el plazo de un mes.

determinación del plazo más adecuado para interponer un recurso depende de circunstancias jurídico-sociales más variables.

Recursos contra la imposición de multas.

El art. 222 de la Ley municipal vigente dispone que contra las multas impuestas por los Alcaldes cabrá recurso ante el Juez de instrucción, cuando las impongan en el ejercicio de su jurisdicción, y el art. 254 del Estatuto municipal estableció idéntico recurso contra las multas y sanciones penales impuestas por las Autoridades del municipio. Falta un precepto análogo en el Estatuto provincial, y la razón que para ello se nos da en la exposición de motivos de dicho cuerpo legal es la que hemos transcrito anteriormente al referirnos al recurso de reposición: la de que tanto éste como los de índole penal se consideran innecesarios por variados motivos no dignos de mención. Por recursos de índole penal han de entenderse los que cabe utilizar contra las multas que, en uso de su potestad correctiva, pueden imponer las autoridades de la Administración local, como así se indica paladinamente, con respecto al municipio, en el título III del Reglamento de procedimiento de 23 de agosto de 1924.

La mencionada potestad correctiva corresponde al Alcalde, conforme a las atribuciones 8.^a y 11.^a que le asigna el artículo 82 de la Ley municipal, el cual le faculta para reprimir y castigar las faltas de obediencia a su autoridad y para imponer multas por infracción de las ordenanzas y bandos municipales, dentro de ciertos límites. Por otra parte, la propia Ley, expresamente, atribuye al Municipio la potestad de ordenanza (apartado b del art. 102), y al Ayuntamiento, la obligación de cumplir, entre otros, los servicios de policía urbana y rural y policía de seguridad y circulación (art. 115). Mas en el Estatuto provincial no se consigna, entre las atribuciones del Presidente de la Diputación, la de castigar aquellas faltas, ni con carácter general se atribuye a la Corporación, la referida potestad (que únicamente se menciona en materia de régimen interior, disciplinaria y económica-administrativa), ni las facultades de policía establecidas en el orden municipal; por lo que parece deducirse, lógicamente, que no

habrá lugar, en el ámbito de la Provincia, a la comisión de infracciones como las previstas genéricamente en el citado artículo 82. ni a los condignos castigos en este precepto determinados.

Ahora bien, si por una parte es indudable que la función de policía—en el sentido de intervención administrativa en las actividades individuales, condicionando a éstas jurídica y coactivamente—ha de ser mucho menor en la Administración provincial que en la municipal, pues esta última mantiene con los particulares más numerosas y constantes relaciones derivadas de la naturaleza de los servicios públicos que son de su competencia, no puede negarse, sin embargo, que la Provincia, como entidad perteneciente a la Administración pública territorial, posee las prerrogativas que a ésta le son inherentes, y por tanto habrá de ejercer función de policía al “regir, administrar y fomentar” (1) los intereses que le están confiados; y como el ejercicio de dicha función, que ha de mantenerse en cauces jurídicos predeterminados, presupone el uso de la potestad reglamentaria, es indudable que las Corporaciones provinciales podrán dictar las ordenanzas y normas de buen gobierno y administración que, acomodadas a las leyes, consideren conveniente establecer, y cuyas infracciones habrán de ser castigadas por la propia Administración en uso de su potestad correctiva. Por tanto, las Autoridades y, en su caso, los agentes de la Administración provincial, podrán imponer multas, y de hecho las imponen (aunque no lo autorice expresamente el Estatuto) con motivo de infracciones en materia de policía de las carreteras provinciales, de sus montes y aguas fluviales, etc.

Hay casos en los que la legislación provincial faculta expresamente al Presidente de la Diputación para imponer sanciones pecuniarias. En efecto, el art. 66 de la Ley de 29 de agosto de 1882 y el art. 94 del Estatuto facultan a aquella Autoridad para imponer multas de 25 pesetas a los Diputados que falten a las sesiones, y el art. 59 del Reglamento de Empleados y Subalternos provinciales de 2 de noviembre de 1925 (concordante con el núm. 9.º del art. 125 del Estatuto), le autoriza para imponer multas de uno a quince días de haber

(1) Art. 107 del Estatuto Provincial, en relación con el 74 de la Ley de 29 de agosto de 1882.

a los funcionarios incurso en faltas leves. Contra la imposición de dichas multas el Estatuto no establece recurso alguno, mientras que la Ley municipal parece otorgar el recurso genérico de su art. 222 a los concejales multados por su inasistencia a las sesiones, y a los funcionarios corregidos disciplinariamente les faculta para recurrir, en todo caso, ante un tribunal especial constituido en la capital de la Provincia (art. 197).

Vemos, pues, que existe disparidad de criterio, a nuestro parecer injustificado, en la regulación de los recursos de orden penal como consecuencia del ejercicio de la potestad correctiva y disciplinaria que corresponde a los órganos de la Administración provincial y a los de la municipal; mas hay que hacer la salvedad de que las multas impuestas por infracción de las ordenanzas fiscales tienen asignado idéntico recurso en ambos Estatutos. En efecto, según el art. 215 del provincial (correspondiente al 327 del municipal), "todas las reclamaciones sobre aplicación y efectividad de las exacciones provinciales tendrán carácter económico-administrativo a los efectos del procedimiento"; por lo cual ha de entenderse que las multas impuestas por defraudación de exacciones o por cualquier otra infracción de las ordenanzas correspondientes, conforme se autoriza en el capítulo III, título III, libro II del primero de dichos Estatutos, admitirán el recurso ante el Tribunal económico-administrativo provincial, y, en su caso, ante el de lo contencioso-administrativo. Y obsérvese sobre este particular que tanto el art. 316 del Estatuto municipal como el 210 del provincial incluyen a las multas, sin distinguir la causa de su imposición, entre las exacciones que corresponden a la Administración local; por lo que a primera vista parece, con arreglo a los términos absolutos de los artículos 215 y 327, respectivamente, de los mencionados cuerpos legales, que contra toda clase de multas habría de utilizarse el recurso económico-administrativo; lo cual estaría en contradicción con otros preceptos de dichos Estatutos. Mas en esta materia ha de admitirse sin reservas la doctrina de los Reales Decretos, de resolución de competencia, de 15 de agosto de 1927 y 13 de abril de 1929, en los que se declara que si las multas son consideradas en el Estatuto municipal como exacciones es porque, en definitiva, vienen a acrecentar con

su importe el erario del Municipio; pero ha de atenderse a la naturaleza de la materia sobre que la infracción recae para determinar cuál ha de ser el recurso procedente contra la multa que se haya impuesto; doctrina que, como es obvio, ha de considerarse aplicable por entero a las multas impuestas por las Diputaciones provinciales.

ALFONSO VIZAN FERRO

Abogado. Jefe de Negociado de la Excelentísima
Diputación provincial de Madrid.