

Garantías jurídicas de los ciudadanos frente a la Administración Local

Estudio comparativo entre la Ley de Bases y las disposiciones anteriores

RECURSO DE PLENA JURISDICCIÓN CONTRA LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, SEGÚN LA LEY MUNICIPAL DE 31 DE OCTUBRE DE 1935

Contra los acuerdos municipales que vulneran los derechos administrativos existe el recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción, según dicha ley (art. 223, ap. a), recurso ya admitido en el artículo 1.º de la ley de lo contencioso-administrativo, con alguna variación en cuanto al procedimiento.

No admite la ley mencionada de 1935 el escrito iniciando el recurso y solicitando el expediente y la publicación del anuncio para conocimiento de los que quieran coadyuvar a la Administración, sino que sin su examen hay que formular la demanda, aunque en un Otrosí se haya de pedir el expediente para instrucción, antes de la vista o para la formulación de un escrito en que se haga por ambas partes nota sucinta de los hechos alegados, de la prueba practicada, cuando se hubiera pedido y obtenido, y de los motivos jurídicos en que las respectivas partes se apoyen (art. 224, ley Municipal).

Admite ciertamente la presentación de un escrito, practicada la prueba si la hubiera, en plazo de cinco días, como una ampliación a la demanda con vista o examen del expediente, y de la prueba practicada, formulando una nota sucinta de los hechos alegados de la prueba, con exposición de los motivos jurídicos en que se apoyen

las partes, pero no en forma contenciosa, es decir, primero presentando un escrito el demandante y después contestando el demandado, por si éste quisiera reargüir al primero, lo que parecía lógico cuando sustituye este escrito a la vista o contienda oral, sino simultáneamente, lo que impide el debate sobre la apreciación de los hechos consignados en el expediente administrativo o en la prueba, en su caso, no sólo en cuanto a la certeza, sino en cuanto a su consideración o calificación jurídica.

El Ministerio Fiscal podía allanarse en estas demandas contencioso-administrativas (art. 223, ap. 1, Ley Municipal).

La ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945 (1), observando las deficiencias de la ley de 1935, trata de corregirlas, volviendo en algunos extremos a las disposiciones anteriores a esta ley.

Así sucede al separar el escrito que inicia el recurso, de aquel en que se formula la demanda, restableciendo tal escrito para los recursos contra decisiones municipales —continuando lo mismo contra las decisiones provinciales— el art. 34 de la ley Orgánica de lo contencioso-administrativo que dice: “El procedimiento contencioso-administrativo, cuando no se entable por la Administración, se iniciará por medio de un escrito, reducido a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso y que se reclame el expediente gubernativo de las oficinas en que se halle y a manifestar el domicilio del actor o de su representante, para oír las notificaciones”.

Se podrá nuevamente preparar la demanda con vista al expediente, lo que no podría hacerse con la ley de 1935 si la Administración municipal negase el examen del expediente o la expedición en oportuno plazo de una certificación del mismo, costosa al tener que pagar al recurrente timbres del Estado y timbres o tasas municipales, donde estuvieran establecidos.

El recurso de plena jurisdicción según la nueva ley, se puede interponer contra actos o acuerdos de las Autoridades y Corporaciones locales —Alcaldes, Presidentes de Diputación; Ayuntamientos, Diputaciones— que hubieran lesionado un derecho administrativo

(1) Vid. Base 69.

del reclamante, una vez causado estado en la vía gubernativa, y de no asignar la ley otros recursos de naturaleza especial.

¿Se considerará recurso especial el interpuesto contra los acuerdos municipales sobre incapacidades, excusas e incompatibilidades?

La disposición final de la ley de Bases dice que: "Los preceptos vigentes sobre cualquier materia relativa al régimen y administración de Municipios y Provincias que no haya sido regulada en las Bases procedentes y no sean incompatibles con las mismas, se acomodarán a lo dispuesto por ellas y se podrán incorporar al texto de la ley".

El recurso que contra tales acuerdos se admitía, según la ley municipal de 1935, en su art. 219, era el de infracción de la ley ante la Audiencia provincial.

Como hay un recurso gubernativo ante el Ministerio de la Gobernación, no es en buen orden jerárquico admisible un recurso de una decisión de una autoridad central ante la Audiencia provincial.

Ahora bien, lo que se podrá decir es que el recurso otorgado en la nueva ley agota toda otra vía jurisdiccional. Pero el caso es que no dice esto la misma ley, ni en buena lógica jurisdiccional es admisible ni viable esta tesis.

Según la Base 60, es admisible el recurso contencioso-administrativo, lo mismo el de plena jurisdicción contra toda lesión de un derecho administrativo (el caso del propio interesado contra quien se declare la incapacidad, pongamos por caso), que el de anulación por infracción de ley (lo que ya estudiaremos), que puede interponer quien tenga interés directo en el asunto; ejemplo, un elector o el propio Ayuntamiento.

Para mí es admisible, según la letra y sobre todo según el espíritu de la ley, el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, causando estado el acuerdo municipal sobre incapacidad, excusa e incompatibilidad de los miembros de las Corporaciones locales.

Si en la ley articulada se prohíbe el recurso, cabría decir que al menos contradice el espíritu de la ley, pues si éste no coincide con la intención de sectores gubernativos, pudiera ser la de los sectores legislativos.

¿Queda derogado el art. 7.º de la ley de 18 de marzo de 1944, que excluye las apelaciones en materia de personal cuando no se trata de separación del Cuerpo o del servicio?

Parece que sí, y me prevalego del párrafo de la Base 59 que dice: "Podrán recurrir de la sentencia no sólo las partes, sino las personas que hubieran comparecido voluntariamente a sostener la validez del acuerdo recurrido". Refiérese en este último párrafo a los coadyuvantes, con lo que se resuelve toda duda sobre su cualificación como parte.

No hay más excepciones para el recurso en los de cuantía estimable que cuando la cuantía no exceda de 20.000 pesetas, ratificándose el precepto de la ley de 8 de mayo de 1931. Si en el articulado de la ley de Bases no se aclara la cuestión, no se deduce del texto de esta otra interpretación, sino lo más favorable al funcionario, en buena tesis jurídica.

Como innovación a este recurso de plena jurisdicción se aprecia que no será demandado el Fiscal, sino la Administración local, lo que le confiere verdadera autonomía de *iure*, en su defensa, como persona jurídica de Derecho público que es tanto la Provincia como el Municipio.

No había razón de ser para que su defensa se la confiara al Fiscal, que sólo actúa proporcionando la pauta legal, como defensor o comisario de la ley, al igual que en el recurso de anulación.

Mas como puede haber Municipios que carecen de medios económicos para tener o sostener un abogado que les defienda —esto no acaecería con Diputaciones—, la ley previene que cuando la Administración local demandada no compareciese, el Fiscal asumirá también su representación en el recurso por lesión de derecho objetivo, y si entendiera que el acuerdo no es defendible, se notificará a la Corporación o Autoridad, por si creyera conveniente designar representación.

RECURSOS DE ANULACIÓN CONTRA LOS ACTOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

I. Los recursos por exceso de poder que ha desarrollado el Consejo de Estado francés, podemos de una manera sintética clasificarlos

en recursos contra actos reglados y recursos contra actos discrecionales, que han sido impugnados en virtud de un *détournement de pouvoir*, desviación de poder. La declaración que los Tribunales hayan de hacer respecto a los actos anulados en la jurisdicción objetiva, en el recurso por exceso de poder, es de tal naturaleza, que no sólo surte efecto respecto del que promueve el recurso sino de todos los interesados en la nulidad del mismo. Es una declaración de nulidad *erga omnes*.

En el recurso por exceso de poder la autoridad de la decisión es absoluta, es decir, se impone, no solamente a la Administración, sino a todos los demás ciudadanos. La razón de esta autoridad, dice Bonnard (2), consiste en que el recurso por exceso de poder tiene por fin reprimir la ilegalidad en interés de todos, no solamente en interés del recurrente, como sucede en el recurso de jurisdicción subjetiva.

Todo acto administrativo reglado que no esté adecuado a su regulación, y si se quiere mejor, toda infracción de derecho por el acto administrativo, deberá originar el recurso de anulación y no solamente cuando haya una lesión de una ley en sentido formal, sino una infracción de un negocio jurídico-público, de un contrato realizado entre la Administración y los particulares, o una infracción de una sentencia; en suma, siempre que haya infracción de un derecho administrativo, pues amén del recurso de plena jurisdicción ejercitable por el lesionado, se dará dicho recurso de anulación contra el acto irregular utilizable por otros interesados, sin que por eso pierda su carácter fiscalizador de la legalidad, pues el contrato o la sentencia concreta tienen virtualidad jurídica, y su fundamento en un precepto objetivo. Cuando se ponen en juego los medios para restaurar la ley, se dice que se interpone un recurso de legalidad.

El recurso contencioso-administrativo de ilegalidad se admite en España contra acuerdos municipales o decisiones de los Alcaldes ante los Tribunales provinciales contencioso-administrativos (artículo 223, ap. b), Ley Municipal).

(2) *Précis élémentaire de Droit Administratif*, 1926, págs. 127 y siguientes, y *Précis de Droit Administratif*, 1935, págs. 192 y siguientes.

Contra los actos administrativos discrecionales, mediante el recurso por desviación de poder, incluso contra actos municipales, se precisaba lo implantara una ley, según el art. 101 de la extinta Constitución republicana (3).

Los actos dimanados de las autoridades municipales que se opongan a disposiciones de carácter general dimanadas del Poder ejecutivo, pueden ser impugnados en virtud de lo dispuesto en el apartado b), núm. 1.º, art. 223, de la ley Municipal de 1935, aclarando lo dispuesto en el art. 253 del Estatuto municipal, que admitía la interposición del recurso por infracción de disposiciones administrativas con fuerza legal (4). ¿Qué quería dicho precepto decir *con fuerza legal*? ¿Que dimanase del Parlamento o que tuviera la eficacia jurídica de una ley en sentido material? En rigor de expresión éste tenía que ser el sentido; si no diría meramente por infracción de leyes y no infracción de disposiciones administrativas con fuerza legal, y aún así podían entenderse aquéllas como leyes materiales.

La cuestión queda aclarada suficientemente en un texto de la nueva ley Municipal. Dicho texto (5) introduce el recurso de anulación por violación material de disposición administrativa, bien sea legal o de prescripción autonómica.

Por prescripción autonómica, sin duda la ley de 1935 entendió los propios Reglamentos y Ordenanzas municipales votados por la propia Administración municipal (Pleno municipal) en el ejercicio de la potestad reglamentaria (art. 102, ap. b); 105, número 7 y capítulo V de la ley de 31 de octubre de 1935), o por Comisiones locales integradas por los Ayuntamientos y funcionarios municipales, tratándose de Reglamentos referentes a éstos (art. 187, párrafo 2.º de la mencionada ley).

La ley Municipal de 1935, a imitación francesa, incorporaba

(3) El art. 101 citado, decía: "La ley establecerá recursos contra la ilegalidad de los actos o disposiciones emanadas de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria, y contra los actos discrecionales de la misma, constitutivos de exceso o desviación de poder".

(4) Sobre precedentes del art. 253, véase proyectos de la Ley municipal de Maura, 1903 (Base 5.^a) y 1907 y en el año 1913, y Gascón y Marín, en 1917.

(5) Base 59, ap. b).

otros motivos para impugnar mediante el recurso de nulidad —o de anulación como dice la misma— los actos administrativos municipales a) Vicio de forma, y b) Incompetencia por razón de la materia.

a) Como las formalidades han de ser prescritas en una ley material administrativa (ley propiamente dicha, Reglamento o prescripción autonómica), holgaba el mentar el motivo de vicio de forma, pues de no seguir las formalidades requeridas en la disposición administrativa de carácter general, se entendería que hay violación de la misma, caso estudiado ya.

b) La incompetencia habrá que alegarla fundada en otra norma de carácter general, si bien ésta pudiera ser de carácter civil, no administrativo.

La nueva ley de Bases (59) ya considera el vicio de forma como una ilegalidad, pues el recurso de anulación se admite por incompetencia, vicio de forma o *cualquier otra violación* de leyes o disposiciones administrativas, y no distingue si de carácter general o no, pues puede ser por violación de un contrato, siempre que el recurrente tenga un interés directo en el asunto.

Se aplica también contra los actos o acuerdos provinciales, aunque para mí contra estos acuerdos era ya admisible el recurso de anulación en caso de infracción de disposiciones legales, por otorgar esta facultad a los interesados el art. 169 del Estatuto Provincial.

El recurso de nulidad o de anulación, como lo llaman nuestras leyes, debe provocarse por un número amplio de personas para que adquiera el verdadero sentido de acción popular; pero no por cualquier clase de personas, porque entonces podrían estar perturbando constantemente a la Administración.

En el contencioso-administrativo francés, el Consejo de Estado exige para la admisibilidad del recurso que el recurrente tenga un interés directo o reflejo al menos, como el de todo contribuyente del Municipio, en el cual el Ayuntamiento puede dictar normas para exigir determinado arbitrio, o el de toda persona que acuda a un concurso o a una oposición en la que suele haber intereses particulares al lado de un interés general que se traduce en que

ese concurso se resuelva con arreglo a la legalidad; claro está que este interés puede estar reducido a determinadas personas. La nueva ley requiere para interponer el recurso de anulación, que el recurrente tenga un interés directo en el asunto.

En el caso de los acuerdos impugnando contribuciones de arbitrios, hay personas directamente interesadas con estos acuerdos: son los propios contribuyentes o los posibles contribuyentes, tratándose de nuevos tributos, es decir, las personas que van a aportar al Municipio una cantidad de dinero en calidad de contribución o de impuesto, y hay otras personas que por el mero hecho de pertenecer a la Corporación o al Municipio, persona jurídica, entidad pública, pueden tener también un determinado interés, pero más lejano, más remoto, acaso contrario a las otras, pues les placera que aumenten los tributos, para tener bien dotados los servicios públicos. Conviene, por tanto, determinar cuál es el interesado que puede interponer un recurso contencioso-administrativo.

No es aplicable el art. 35 de la ley de 1935 que otorga acción a todos los habitantes del término municipal, para reclamar ante los Tribunales de justicia contra los acuerdos de los órganos y autoridades municipales que consideren ilegítimos, a los recursos que estamos estudiando, en tanto tales habitantes —residentes o transeuntes— no tengan un interés directo en la nulidad del acto municipal o antirreglamentario. El precepto posteriormente consignado en la ley de 1935 y el de la de 1945, posterior en fecha, cercena la amplitud de estos artículos, al menos en lo que respecta a la jurisdicción contencioso-administrativa.

La nueva ley (Base 57), otorga a toda persona, natural o jurídica, domiciliada en el término, interesada en el asunto, facultad para dirigir peticiones a las Autoridades y Corporaciones locales en materia de su competencia. A estos efectos, basta un interés indirecto, y la petición la pueden hacer los no emancipados y los extranjeros —puesto que unos y otros pueden ser domiciliados— (Base 59, párrafo 4.º); pero no podrán continuar contienda administrativa, mientras carezcan de los requisitos para actuar en juicio —emancipación— o de interés directo.

Sobreentiéndase que el recurrente deberá gozar la capacidad

civil; de lo contrario, tratándose de interesado agraviado, en su nombre obrarán como recurrentes sus padres o tutores.

La ley municipal de 1935 (art. 223), ya incluía como parte legítima en el recurso de nulidad a toda persona *individual o jurídica* que invocase un interés agraviado. Se restringe por tanto el concepto de acción popular, que otorgaba el art. 253, núm. 2, del Estatuto municipal, que atribuía la facultad de interponerlo a todo vecino. Interesado agraviado de un acuerdo municipal, hoy interesado directo, se entenderá el contribuyente respecto de la implantación de un arbitrio que le afecta (6), no el vecino que, como dijimos, puede tener interés contrario. Interesado agraviado será también el licitador de una subasta que no se le adjudicó y el concursante a una plaza de funcionario que no haya sido atendido. No son agraviados en un derecho administrativo que aún no gozaban, pero sí en un interés directo en que se cumpla estrictamente la ley, cosa que no todos los vecinos pueden tener.

2. Además de este recurso de anulación ante el Tribunal provincial contencioso-administrativo existe otro, según la ley municipal de 1935, pero contra las Ordenanzas municipales, cuando regulan materias ajenas a la competencia municipal o impliquen desconocimiento o atropello de derechos constitucionales (art. 220 de la ley Municipal).

Este recurso se presentará al Consejo de Ministros, pudiendo estimarse denegado si en el plazo de noventa días, a partir de su interposición, no apareciese publicada la resolución del Consejo en el "Boletín Oficial del Estado", que sustituye a la antigua "Gaceta de Madrid".

La nueva ley no previene este recurso, ni lo modifica ni lo suprime. Entendemos que puede y aun debe recogerse en el articulado.

No se admite este especial recurso contra las Ordenanzas mera-

(6) Este criterio se mantiene en el art. 301 en las reclamaciones contra la composición municipal, en relación con el 302 y 317 del Estatuto municipal —preceptos vigentes—, en que se admite el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal competente, contra el Delegado de Hacienda y el Ministerio del ramo, que resuelve en última instancia gubernativa contra dichas respectivas reclamaciones.

mente ilegales que no adolezcan de los defectos apuntados. Estas pueden ser impugnadas por el recurso de anulación ante el Tribunal provincial contencioso-administrativo de que acabamos de hacer mérito, a menos que se trate de infracción de derechos individuales reconocidos en el Fuero de los españoles, sancionados en el Código penal, que casi coincide con los consignados en la Constitución republicana, hasta el punto que el Decreto de 22 de octubre de 1945 (7) dispone que cuantas alusiones se hacen en la ley de Orden público de 28 de julio de 1933 a la Constitución —desde luego en punto de derechos constitucionales y sus garantías— se entiendan referidas al Fuero de los españoles y leyes en vigor en el nuevo Estado.

3. En materia financiera, existen los siguientes recursos, también de nulidad en parte, y digo en parte, pues cabe ordenar introducir consignaciones en los presupuestos. Se admite recurso gubernativo ante el Delegado de Hacienda en plazo de quince días, contra la aprobación de los presupuestos municipales, por las siguientes causas:

a) Por no haberse ajustado su elaboración y aprobación a los trámites que establece esta ley.

b) Por omitir el crédito preciso para el cumplimiento de obligaciones exigibles al Municipio, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo, o consignarlo para obligaciones que no sean de la competencia municipal ni preceptivas.

c) Por ser de manifiesta insuficiencia los ingresos con relación a los gastos presupuestos.

Si transcurriesen treinta días sin acuerdo desde que la reclamación tuviese entrada en la Delegación, se considerará definitivamente aprobado el presupuesto, sin perjuicio de la responsabilidad exigible al Delegado. Las Delegaciones de Hacienda podrán exigir consignación para los gastos obligatorios, pero no alterar las que se hagan para atenciones voluntarias, salvo cuando estas sean ilegales o ajenas a la competencia municipal.

Contra las resoluciones del Delegado de Hacienda, sólo se daba el recurso contencioso-administrativo, en única instancia, ante el

(7) *Boletín Oficial*, núm. 295.

Tribunal provincial, según el Estatuto municipal (art. 302), pero según la Base 65 de la nueva ley, cabrá recurso ante el Tribunal provincial económico-administrativo, cuyo fallo será inapelable. Si se trata de presupuestos extraordinarios, sólo se admitirá recurso gubernativo, o sea, el de alzada ante el Ministerio de Hacienda, rectificando la ley de Bases al Estatuto (art. 298), que prescribía idéntica tramitación que para los ordinarios (8).

Contra los acuerdos estableciendo exacciones municipales, se podrá recurrir en el plazo establecido para reclamar del presupuesto, y en otro de quince días, ante el Ministerio del ramo, y si transcurriesen sesenta desde la fecha de entrada en este Centro de las alzadas interpuestas sin que se notificara al Ayuntamiento y en su caso a los reclamantes la resolución recaída, se tendrá por confirmado el acuerdo expreso o tácito de la Administración provincial.

Dice el Estatuto que podrá exigirse la responsabilidad pertinente al Ministerio o al Delegado de Hacienda, si no resolvieren las reclamaciones dentro de los plazos señalados en este artículo y en el 323. Contra el Delegado será admisible la responsabilidad administrativa y la civil por los trámites de la ley de 5 de abril de 1904. Al Ministro únicamente sería la civil, pero la resolución del Ministerio, y en su caso la confirmación tácita del acuerdo de la Administración provincial, ultiman la vía gubernativa. Contra ellas se daba recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo (art. 317, Estatuto Municipal, en la redacción dada por el R. D. de 5 de enero de 1926), jurisdicción restablecida por la ley de 18 de marzo de 1944, pues estaba suspendida por ley de 26 de agosto de 1938 y O. de 2 de marzo de 1939, contra actos de la Administración central.

Del texto de la Base 64 de la ley de Bases de Régimen local, se deriva que no se otorga el recurso contencioso contra las decisiones

(8) Se introdujo este recurso gubernativo porque la Comisión dictaminadora de las Cortes —no lo juzgaba así, en su seno— deseaba evitar que quien aprueba los presupuestos, el Delegado de Hacienda, formara parte de dicho Tribunal—; me parece absurda una tal exigencia de responsabilidad —prescindiendo que de facto sería inadmisibile contra el Ministro— puesto que el silencio es confirmatorio, y apenas puede haber daño de la Administración.

del Ministro, pues se alude a él sólo para las decisiones de los Delegados en materia de aprobación o modificación de Ordenanzas.

Luego si el silencio administrativo hace ejecutiva la exacción, resulta inadmisibile el ejercicio de toda acción civil de responsabilidad por las inactividades del Ministro de Hacienda.

También las Ordenanzas regulando las exacciones municipales pueden ser objeto de reclamación en plazo de quince días ante el Delegado de Hacienda, según el Estatuto Municipal (art. 323), y quien resolverá haciendo constar los particulares de las Ordenanzas que deban modificarse y las razones concretas en que se funda cada propuesta de modificación. Será motivo legal para denegar la aprobación de una Ordenanza: a) La incompetencia de la Corporación o cualquier otra infracción legal o reglamentaria. b) La existencia de defectos, la forma que haga imprecisa la determinación de la base o de la obligación de contribuir. Contra el acuerdo de la Delegación sólo se dará curso contencioso-administrativo, en única instancia, ante el Tribunal provincial.

Se considera confirmado el acuerdo del Ayuntamiento si la Delegación de Hacienda no notificase resolución ninguna sobre las Ordenanzas de exacciones ni al Ayuntamiento ni, en su caso, a los particulares, dentro del plazo de treinta días, a contar desde la fecha en que se hubiere remitido a la citada Dependencia el ejemplar de dichas Ordenanzas con las reclamaciones formuladas, si las hubiere.

La aprobación tácita a que se refiere el párrafo anterior, será impugnabile por el propio recurrente, de la misma manera que la expresa.

La desaprobación de la Ordenanza correspondiente a una exacción municipal que haya sido aprobada por la Administración de Hacienda pública no suspenderá su efectividad y cobro; pero la Delegación, en su acuerdo, deberá determinar las bases a que haya de acomodarse la percepción hasta que rija la nueva Ordenanza. La Ordenanza reclamada según la ley de 1945 puede quedar inexecutada, pues en la Base 64, se dice:

“Podrán las Corporaciones, al iniciar el recurso contencioso-administrativo, pedir que, con carácter previo o urgente, atendidas las circunstancias de toda índole que lo aconsejen, se declare por

el Tribunal la aplicación provisional de los preceptos discutidos, y la resolución que sobre este particular se dicte será inapelable”.

En la misma Base se agrega: “Los fallos que por las Delegaciones de Hacienda o por los Tribunales contencioso-administrativos se dicten en materia de Ordenanzas fiscales, deberá contener expresión concreta de la forma en que han de quedar redactados los preceptos impugnados”.

Aprobadas las Ordenanzas de exacciones municipales, la aplicación indebida o irregular de las mismas o de exacciones no autorizadas por la superioridad, en una palabra, la efectividad anti-reglamentaria de exacciones municipales, será objeto de recursos económico-administrativos ante el Tribunal provincial de este nombre, organizado y por los trámites prevenidos en el R. D. de 26 de junio de 1924, con la introducción de la audiencia de los Ayuntamientos al formular las alegaciones, según previene el R. D. de 3 de noviembre de 1928.

Para reclamar ante el Tribunal económico-administrativo contra la inclusión en la obligación de contribuir o contra el importe de la cuota líquida por una exacción municipal, no se requiere el previo pago de la cantidad exigida; pero la reclamación no detendrá en ningún caso la acción administrativa para la cobranza. Lo dispuesto en este párrafo será también aplicable a las reclamaciones que se entablen contra los acuerdos del Tribunal (art. 372, Estatuto municipal).

Los acuerdos del Tribunal provincial económico-administrativo sobre aplicación de exacciones municipales y cumplimiento de sus Ordenanzas respectivas, pondrán término a la vía gubernativa, y contra ellos se dará recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial (art. 330, Estatuto municipal). Estimamos inmodificados estos preceptos sobre efectividad de exacciones, por lo que suponemos pasarán a la ley articulada de Régimen local.

4. Contra las multas impuestas por los Alcaldes, se admite por la ley de 1935 recurso ante el Juez de instrucción, cuando las impongan en el ejercicio de su jurisdicción, y de alzada, en única instancia, ante el Gobernador Civil, cuando lo hicieren como Delegados del Gobierno (art. 222, Ley municipal).

El Estatuto municipal no distinguía entre multas meramente municipales y multas gubernativas o impuestas por el Alcalde como delegado del Gobernador. Todas eran recurribles ante el Juez de Instrucción del partido (art. 254, Estatuto municipal).

Es de advertir que la cuantía de las multas gubernativas es diversa de las municipales; para éstas existe una escala en la ley municipal de 1935, proporcionada a la población del concejo, y pueden imponerlas los Ayuntamientos y los Alcaldes (art. 145).

Las multas gubernativas que están facultadas para imponer los Alcaldes, pueden llegar, sin atenerse a la población, a quinientas pesetas, y los recursos hoy se interponen ante el Gobernador (artículo 11 del D. L. de 16 de febrero de 1937).

Creemos que el recurso, en lo sucesivo, contra las establecidas por los Ayuntamientos, será ante el Juez de Instrucción también.

La nueva ley (Base 58, párrafo final) sólo dice: "Contra las multas impuestas por las autoridades locales que no tengan señalado recurso especial, cabrá el de alzada en única instancia y término de diez días ante el Gobernador civil".

Recurso especial es hoy el que contra multas municipales se interpone ante el Juez, como lo es el de carácter económico-administrativo, por defraudación u ocultación de arbitrios. La intención de algunos que intervinimos en la redacción de la ley era respetar la competencia del Juez. Si en el articulado no se aclara la cuestión, el recurso ante el Gobernador será sólo contra las multas gubernativas de los Alcaldes.

Los órganos provinciales de la Administración local parece que sólo pueden imponer multas por infracción de Ordenanzas de exacciones, salvo, claro está, las medidas disciplinarias contra sus funcionarios.

GARANTIA DE LOS DERECHOS CIVILES CONTRA ACTOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL

La defensa de los derechos civiles contra la Administración local no tiene otro procedimiento que el determinado en la ley de

Enjuiciamiento civil, ejercitando las acciones correspondientes en la vía judicial ordinaria, como dice la Base 60 de la nueva ley, sin mas variantes que sustituir el juicio de conciliación por la reclamación previa a la propia Administración.

Es de tener en cuenta también que no se admiten interdictos contra las providencias administrativas de las Corporaciones y autoridades municipales en materia de su competencia. Solamente podrán ser combatidos mediante el ejercicio de las acciones adecuadas ante los Tribunales ordinarios, los acuerdos municipales que lesionen derechos de carácter civil (art. 221, ley Municipal 1935, Base 60, párrafo 2.º, ley de 1945).

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Hemos aludido ya a las reclamaciones (Base 58) que se produzcan sobre incapacidades, excusas e incompatibilidades de los miembros de las Corporaciones locales, que serán resueltas por los Gobernadores civiles, y contra su resolución podrá recurrirse en alzada ante el Ministro de la Gobernación.

En cuanto a las providencias que dicten los Presidentes de las Corporaciones locales, como Delegados de la Administración Central, podrán ser impugnadas con arreglo a las leyes que rigen en la materia. Cuando dichas leyes no determinen el recurso procedente, podrá interponerse el de alzada ante el Gobernador civil, en el término de diez días.

Las cuestiones de competencia se han querido resolver por vía jerárquico-administrativa, no autónoma, sustrayéndolas a la competencia del Tribunal provincial contencioso-administrativo como hacía la ley de 1935 (art. 229) (9).

En la Base 58, que trata de los recursos administrativos, se alude

(9) Corresponde también al Tribunal provincial contencioso-administrativo el conocimiento: a) De las cuestiones administrativas que se susciten entre Junta vecinal y el Ayuntamiento del Municipio a que pertenezca, entre Comisiones intermunicipales o entre éstas y los Ayuntamientos u otras Corporaciones administrativas que pertenezcan a la misma provincia.

a los recursos contra multas de las autoridades locales, en lo cual hemos llamado la atención de la necesidad de una aclaración, y, caso contrario, es mi opinión que seguirá prevaleciendo el recurso judicial.

DISPOSICIONES GENERALES A TODOS LOS RECURSOS Y RECLAMACIONES

A fin de computar el punto de partida para recurrir contra las providencias de la Administración local, deben tenerse en cuenta las disposiciones del art. 14 del Reglamento de procedimiento municipal de 23 de julio de 1924 y los arts. 38 y siguientes del de procedimiento económico-administrativo de 29 de julio de 1924. El oficio de notificación contendrá copia de la providencia o acuerdo, indicación de los recursos que procedan, autoridad ante la que se han de presentar y término para interponerlos.

La notificación al interesado se hará constar por diligencia, que la suscribirán, con el funcionario que la practique, la persona o representante a quien se haga. Si el interesado no supiere o no quisiere firmar, lo harán dos testigos presenciales, mayores de edad.

Sin el cumplimiento de los expresados requisitos, no se tendrá por bien hecha la notificación, a menos que el interesado, dándose por enterado, utilice en tiempo y forma el recurso precedente.

En el Estatuto municipal se estima el silencio administrativo en el término de cuatro meses cuando no había resolución a las peticiones o reclamaciones presentadas por entidades o particulares, entendiéndose acto denegatorio administrativo expreso el hecho del silencio (art. 368, Estatuto municipal). Igual sucedía en el plazo de quince días para el recurso de reposición, plazo que se mantiene en la vigente Ley municipal (art. 218) (10). Tales términos se computarán desde el día siguiente a la fecha en que en el Registro de la Autoridad u Órgano que deba conocer el asunto tengan ingreso

(10) El Estatuto provincial (art. 174) acepta el principio del silencio administrativo al transcurso de cuatro meses desde que se ha presentado todo, instancia o reclamación, y en sentido denegatorio, con responsabilidad para las autoridades o funcionarios o Corporaciones culpables en la demora.

las reclamaciones o las actuaciones, cuando éstas deban remitirse de oficio a tal autoridad u organismo (art. 2.º, Reglamento de 23 de agosto de 1924, sobre procedimiento municipal).

En la Ley municipal de 1935 (art. 217), cuando no haya resolución, el particular puede recordar o denunciar la demora dentro de un año, pero si no se resuelve en el plazo de un mes se considera denegada la petición. La Ley de Bases modifica este precepto, en el sentido de considerar denegada toda petición o reclamación, si pasados tres meses de su entrada en el Registro sin que se publique o notifique resolución, y denunciada la mora dentro del mes, transcurriese otro mes sin resolverse (Base 57). La nueva redacción del texto de la Ley sobre la consideración del silencio administrativo, responde al pensamiento del Sr. Royo Villanova, que, en su libro "Problemas del Régimen jurídico municipal" (11), propugnaba que se otorgase un plazo de tres meses a la Administración para resolver, como mínimo.

Si el particular, lesionado en su derecho e interés legítimo, no hace uso del derecho que se le otorgue a reclamar o recurrir contra la providencia o el acto administrativo lesivo, pasado el plazo del silencio, no por eso caduca el derecho a recurrir, sobre todo si resuelve la Administración transcurrido tal plazo y se notifica la resolución.

Se estimará que el no haber modificación de acto administrativo alguno, tiene los mismos efectos de una notificación mal hecha, a cuyo efecto no se empieza a computar al plazo para recurrir hasta que esté bien hecha la notificación.

El problema, como dice el Sr. Masip en "El silencio en el Derecho Administrativo español" (publicado en "Trabajos de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo", año 1934, pág. 64 y siguientes), se ha planteado ante el Tribunal Supremo declarando una Sala, la cuarta, de lo contencioso, en sentencia de 19 de octubre de 1933 que no daba lugar al nacimiento de un nuevo plazo, y, por consiguiente, el particular no podía interponer el recurso contencioso-administrativo, y fallando la otra Sala

(11) Pág. 78.

de lo contencioso, la tercera, en sentencia de 8 de abril de 1933, que sí había lugar al nacimiento de un nuevo plazo y que, por consiguiente, el particular podría dentro de los tres meses siguientes al día en que se hubiese dictado providencia denegatoria, posterior a aquella que surgió por virtud de un precepto legal después de transcurridos quince días de inercia por parte de la autoridad administrativa, interponer el recurso contencioso-administrativo.

Nosotros sostenemos que si el silencio administrativo existe en beneficio del particular para que no esté indefinidamente esperando una solución administrativa, forzoso será inclinarse en este punto a la tesis que más le favorezca, aun transcurridos los tres meses que se concede a la Administración local para resolver.

Si se aceptase la tesis contraria, se ocasionaría un perjuicio a quien la ley había querido otorgar un beneficio. El particular tiene derecho a considerar denegada su pretensión o denunciar su mora si no hubo solución transcurrido cierto plazo, pero tal derecho no puede suponer el deber de computar el plazo que se extingue para recurrir a contar de la expiración del que motiva la aplicación de la doctrina del silencio. Se inicia, pero no se cierra, por lo menos durante el año en que se pueda denunciar la mora.

Queda en pie el problema de si se requiere el recurso de reposición, como trámite previo para recurrir contra la denegación tácita de la Administración.

La nueva ley (Base 63) requiere para interponer recursos o reclamaciones no civiles, contra actos de las autoridades o Corporaciones locales el previo recurso de reposición, que deberá interponerse dentro de los quince días de su notificación o publicación, entendiéndose desestimado si transcurren otros quince días sin que se notifique su resolución.

La ley articulada debe aclarar si se exige o no el recurso de reposición en caso de silencio administrativo, frente a la presunción del acto administrativo denegatorio.

Si no se aclara, entendemos que es indispensable tal recurso, de acuerdo con la opinión de nuestro colega Sr. Royo Villanova (D. Segismundo) (12), que siguiendo el criterio de la jurisprudencia

(12). *Problemas del régimen jurídico municipal*, 1944, págs. 79 y 80.

dencia, y *mutandi mutandis*, hace extensiva su interpretación a la nueva ley y opina que, en efecto, “el art. 255 del Estatuto municipal habla solamente de *acuerdo*, y es indudable que la denegación tácita es un acuerdo, aunque no sea expreso. De otra parte, el artículo 268 del Estatuto disponía que contra las denegaciones tácitas, podrían interponerse los oportunos recursos; pues bien se trate de una denegación, de condenación de multa o de renovación de acuerdo referente a la materia administrativa, los oportunos recursos serán los previstos en los arts. 253 y 254 del mismo cuerpo legal, y el art. 255 dispone que para interponer los recursos a que se refieren los citados artículos, será preciso promover trámite previo de reposición”.

“Ciertamente, sigue opinando con certero criterio Royo Villanova, las dudas que suscitaba el Estatuto municipal no han desaparecido en la nueva ley, pues el art. 218 habla de “acuerdo adoptado” y de su “notificación” o “publicación”. Por tanto, podría parecer que el recurso de reposición se refiere sólo a los acuerdos expresos, que son los que han de publicarse o notificarse. Sin embargo, creemos que el citado artículo afecta también a las denegaciones tácitas, puesto que dice “será requisito previo y común a *toda clase* de recursos y al ejercicio de acciones civiles”; por consiguiente, si contra una denegación tácita puede entablarse un recurso contencioso o una acción civil, antes de ejercer una u otra deberá entablarse el recurso de reposición a tenor de lo dispuesto en el mencionado art. 218. De otra parte, el texto legal emplea la palabra “acuerdo” y la denegación tácita adquiere este carácter por disposición de la ley. Y los acuerdos tácitos pueden considerarse publicados o notificados el último día del mes siguiente a la denuncia de la mora.”

Para terminar este artículo, diremos que se prohíbe la interposición de los recursos paralelos, tesis introducida en el art. 263 del Estatuto municipal y reproducido en el 172 del Estatuto provincial.

La nueva redacción del texto (Base 63, párrafo final) dice: “Los acuerdos de las Autoridades o Corporaciones locales no podrán ser impugnados simultáneamente por una misma persona en diferentes vías. Podrá, no obstante, hacerse expresa reserva del derecho a ejercitar acción distinta de la utilizada para el caso de

que ésta no prospere, entendiéndose preparado en tiempo hábil el procedimiento correspondiente.”

Permítasenos estas observaciones y sugerencias, para colaborar desde fuera a la obra de articulación que con mayor competencia, sin duda, realicen prestigiosos miembros del INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN LOCAL, aportando el espíritu o la intención de los que habiendo también colaborado en el anteproyecto y en el proyecto de la ley de Bases de Régimen local, respectivamente en el Ministerio de la Gobernación y en la Comisión pertinente de las Cortes españolas, podemos nuevamente influir en la aludida ley, con más o menos acierto y siempre con buena voluntad.

SABINO ALVAREZ GENDÍN