

# El recurso contencioso-administrativo en materia municipal

El planteamiento de los recursos contencioso-administrativos en materia municipal, se simplificó notablemente con la promulgación del Estatuto. Su artículo 256 reafirmó los principios básicos sobre los que había de asentarse el procedimiento: la gratuidad de tales recursos y la potestad de valerse o no de dirección técnica. Así, podían promoverse demandas contra la Administración municipal utilizando abogado sin procurador, procurador sin abogado, o mediante la gestión de los asuntos por los propios interesados. La admisión del recurso objetivo de nulidad amplió la jurisdicción.

Posteriormente el R. D. de 14 de septiembre de 1925 amplió las facultades de los recurrentes en orden al procedimiento, restringiendo las de los fiscales de lo contencioso y Tribunales de la Jurisdicción para solicitar y recoger respectivamente la excepción de incompetencia, salvo en los cuatro casos que enumera el art. 2.º del citado Real Decreto.

Tales cortapisas del Derecho procesal clásico, consignado en la ley y reglamento de la Jurisdicción contencioso-administrativa, reflejo de los preceptos sobre la manera de formular y aceptar excepciones en la ley de Enjuiciamiento civil, tuvieron como finalidad conceder el máximo de garantías al individuo para residenciar a las Corporaciones locales ante un Tribunal jurisdiccional, que revisando las decisiones adoptadas, garantizase la estricta aplicación del Derecho y reparase los posibles agravios a los derechos preestablecidos a favor del demandante. El amparo a las personas individuales y jurídicas contra posibles extralimitaciones de los Poderes locales alcanzó amplios horizontes. El legislador, al mismo

tiempo que concedía a los Ayuntamientos amplia autonomía quiso entregar a la persona individual o social armas para una defensa eficaz ante los Tribunales competentes. Porque como expresaba la Exposición de Motivos del Estatuto municipal, "en un régimen centralizado, todos los acuerdos municipales pueden ser revocados por la Autoridad gubernativa, que resulta así superior a los Ayuntamientos y a éstos se les convierte en simple rueda del engranaje administrativo del Estado. En un régimen autonomista, por el contrario, las autoridades gubernativas deben carecer de la menor facultad respecto a la vida municipal; consiguientemente, los acuerdos de los Ayuntamientos sólo podrán ser impugnados ante el Poder judicial, supremo definidor del Derecho conculcado, en todos los órdenes. El Estatuto aplica rigurosamente este principio... Siempre, pues, habrá que acudir a los Tribunales de Justicia, mediante recursos cuya gratuidad será absoluta. Ellos repararán el desafuero, rectificarán el error o corregirán la extralimitación".

Estas bellas palabras de la literatura jurídica tienden a situar el problema de las relaciones de la Administración con los administrados en el área del Derecho. Efectivamente, las Corporaciones locales tienen amplias atribuciones para encauzar, dirigir y resolver los asuntos peculiares de su competencia, dentro del marco señalado en la Ley, que debe ser rectamente interpretada. Pero la persona moral o individual ha de tener como contrapartida una amplia libertad para vigilar la actuación de tales organismos, y un Derecho ágil, sin entorpecimiento, para que las resoluciones lesivas a los derechos preexistentes o conculcadoras de la norma jurídica sean restablecidas y acomodadas a los preceptos definidores del Derecho. Esta es la posición doctrinal que el Estatuto afirmó en la armazón de su texto, y a estas exigencias se ha acomodado el recurso contencioso-administrativo de carácter municipal. Receloso el legislador del uso que las Corporaciones locales podían hacer de las atribuciones concedidas ampliamente, rompió los moldes tradicionales del procedimiento, y la excepción de incompetencia de jurisdicción de los recursos contencioso-administrativos, quedó circunscrita a contados casos, quizá también, como reacción de la tendencia de los Tribunales de acogerla en variados casos.

Con la vigencia de la ley Municipal se precisan los caracteres del recurso contencioso-administrativo, al recoger en su articulado las opiniones de los tratadistas modernos. En la Ley, se señalan, perfeccionando la doctrina del Estatuto municipal, dos clases de re-

cursos, el de plena jurisdicción, que tiende a restablecer un derecho subjetivo lesionado, y el de anulación, que tiene como finalidad el respeto al ordenamiento jurídico en los distintos casos en que por “violación material de disposición administrativa”, “vicio de forma” e “incompetencia por razón de la materia”, se menoscabe.

Los preceptos de esta Ley derogaron el R. D. de 14 de septiembre de 1925, que restringía la facultad de alegar y recoger la excepción de incompetencia de jurisdicción como trámite dilatorio de los juicios, freno eficaz al deseo desmedido que se apuntó desde la promulgación del Estatuto, (dadas las facilidades que en él se concedían) de promover litigios sin fundamento racional, por motivos caprichosos o simplemente pasionales. La derogación del artículo 256 del Estatuto municipal, al ser sustituido su Libro I por la Ley Municipal, impidió el planteamiento de demandas sin la dirección de Letrado, cuando se gestionase por medio de procurador, reconociéndose implícitamente que el ejercicio de un derecho ante los Tribunales requiere unos conocimientos jurídicos que no pueden improvisarse, ni encomendarse a personas carentes de preparación apropiada.

La reforma y evolución de la Ley Municipal en estos aspectos fué bien acogida por la crítica jurídica; se ajusta a una depurada técnica; formula una sistemática del procedimiento; separa con claridad las dos clases de recurso contencioso-administrativo que pueden promoverse contra las Corporaciones y Autoridades municipales, y en una palabra, sin mermar las facilidades concedidas en el Estatuto a la persona moral o individual, para plantear demandas, mediante la gratuidad del procedimiento, exige la dirección de Letrado cuando se gestiona valiéndose de procurador y restablece en los juicios la excepción dilatoria de incompetencia de jurisdicción, cuya significación señalamos.

No obstante el avance y la depurada técnica de la Ley, no se ilegó a reglamentar el recurso de conformidad en un todo con los principios del Derecho procesal, ni con la especial naturaleza de las funciones del Ministerio Fiscal. En el recurso de anulación, no existe demandado, ni se le concede a la Corporación que dictó el acuerdo recurrido, la posibilidad de defender la subsistencia y legalidad de la resolución impugnada, y en la práctica de los Tribunales, se prescinde incluso de solicitar informe al organismo afectado, no obstante la trascendencia de una posible resolución adversa. Se apar-

ta, pues, la Ley, del principio de Derecho procesal, de que en todo proceso debe existir dualidad de partes.

En el recurso de plena jurisdicción, el fiscal es el demandado, y actúa en representación de la Administración, constreñido a la posición forzada de defensor de la Corporación o Autoridad. Claro es, que en este recurso, la Corporación o Autoridad, puede intervenir como parte, mediante la designación de Letrado que la represente, o en calidad de coadyuvante, sin que la diferencia entre una y otra categoría tenga actualmente en la práctica mayor trascendencia, desde que el coadyuvante puede apelar de la sentencia. La posición del fiscal en una y otra clase de recursos es distinta. En el de plena jurisdicción actúa como demandado, como parte en el proceso; en el de anulación, asume el papel de defensor de la Ley, colocándose en un plano imparcial y objetivo.

La Base 59 de las dictadas por la ley de 17 de julio de 1945 referentes al Régimen Local, regula el proceso contencioso-administrativo con mayor perfección que la Ley Municipal. Sus directrices, aunque se inspiran sustancialmente en éste precedente legislativo, contienen modificaciones de la mayor importancia, de acuerdo con la técnica jurídica. Subsisten las dos clases de recursos. La nueva ordenación se ajusta rigurosamente al principio de dualidad de partes del Derecho procesal. Tanto en el de plena jurisdicción como en el de anulación será demandada la Administración local que dictó el acuerdo recurrido, actuando en ambos el fiscal como defensor o comisario de la Ley. No se le adscribe a la órbita de un interés o un derecho, como ocurría en la Ley Municipal precedente, aunque éstos sean públicos. Se independiza en la base 59 la función del fiscal con respecto a las partes, y su posición en el proceso ha de ser la de promover la acción de la justicia y defender el ordenamiento jurídico, factores o elementos espirituales del más alto rango.

La defensa de los acuerdos recurridos se encomiendan en la nueva Ley de Bases del Régimen Local a la propia Corporación o Autoridad, que será en lo sucesivo la demandada, al igual que un particular, equilibrando la posición de los contendientes.

Ahora bien, la Ley ha previsto la posibilidad de que las Corporaciones locales no se personen en el recurso. Entonces el fiscal, en función de tutela y protección de esos intereses públicos abandonados o preteridos, será el representante de la Corporación, con obligación de asumir su defensa e impedir que los derechos que afectan a una comunidad puedan ser menoscabados. Esta defensa de

la Administración local, por incomparecencia de la propia Corporación demandada, se prestará tan sólo en el recurso de lesión de derecho subjetivo. Y cuando la incomparecencia se produzca en el recurso de anulación, ¿quién asumirá su representación y defensa? No dice nada al respecto la Base que comentamos, y acaso sea aclarada en el texto de la Ley Municipal en preparación.

Hemos de concluir por destacar la importancia de la reforma, su acierto, al conceder a la Administración local recurrida el derecho a ejercitar en el proceso la legitimación pasiva por su interés primordial a sostener ante los Tribunales sus propias decisiones, alejando al fiscal de todo partidismo para situarse en el elevado puesto de defensor de la Ley, del ordenamiento jurídico.

JOSÉ SERRANO VENTURA