

## Las garantías de los derechos de los administrados

En los años que van transcurridos del siglo actual, la Administración local estaba regulada por leyes independientes, una para la administración municipal y otra para la administración provincial. En la nueva Ley de 16 de diciembre de 1950, promulgando el texto articulado de las bases aprobadas por ley de régimen local de 17 de julio de 1945, se da unidad a la ordenación jurídica de la vida local y en su Libro III se contienen disposiciones comunes a la organización y la administración de Municipios y Provincias, siendo de destacada importancia las contenidas en el Título V, referente al *régimen jurídico*.

Había éste sido regulado anteriormente por la Ley municipal de 1877 y la provincial de 1882, preceptos que no siempre, desde la vigencia de dichas leyes, se había aplicado con igual criterio, muy singularmente en la vida municipal, toda vez que las disposiciones del Decreto de 15 de noviembre de 1909, inspiráronse en que la Ley de 1877 permitía aplicar un cierto criterio descentralizador. Los dos Estatutos, el de 1924 para la vida municipal y el de 1925 para la provincial, modificaron fundamentalmente, como es bien sabido, normas básicas de las leyes de 1877 y 1882. No en balde las Cortes habían discutido sendos proyectos sobre régimen municipal y régimen local, y sobre todo el verdadero código de administración local presentado en 1907 y que fué un antecedente importante de la obra realizada durante el período

de la dictadura por Calvo Sotelo. Ambos Estatutos, con matiz distinto para lo municipal y lo provincial, admitieron acentuadamente la tendencia descentralizadora y el régimen jurídico sufrió modificaciones importantes, siendo muy característica de ellas el introducir en la legislación española el recurso contencioso de nulidad, recurso de naturaleza objetiva que ampliaba considerablemente el campo de acción de la jurisdicción contencioso-administrativa, de carácter únicamente subjetivo, según la ley básica de dicha jurisdicción, estableciéndose así diferencias esenciales entre el régimen de revisión jurisdiccional de los actos administrativos, según éstos fueran realizados por autoridades centrales o por autoridades locales.

Contiene el Título V, «Del régimen jurídico» de la nueva Ley, cuatro Capítulos, el I referente a la suspensión de acuerdos y ejercicio de acciones; el II a las instancias a las autoridades y organismos locales y recursos contra sus acuerdos; el III a la responsabilidad de las entidades, organismos, autoridades y funcionarios de administración local, y el IV al régimen de intervención y de tutela.

Es uno de los Títulos más importantes de la parte orgánica de la nueva ley de régimen local y en él se contienen disposiciones comunes a Municipios y a Provincias. El Capítulo I sienta en el artículo 361, el principio fundamental de que los actos y acuerdos de las autoridades y Corporaciones locales, serán inmediatamente ejecutivos cuando no requieran aprobación o autorización gubernativa, sin perjuicio de los recursos que la ley establece.

Muy concretamente se señalan los casos en que deba ser suspendida o pueda serlo la ejecución de acuerdos. Se impone el deber de suspensión a los Presidentes de las Corporaciones locales, cuando los acuerdos recaigan en asuntos que no sean de su competencia cuando constituyen delito, sean contrarios al orden público o constituyan infracción manifiesta de las leyes. Es de señalar que la ley impone, inspirándose en corriente técnica muy generalizada, que los decretos de suspensión habrán de ser siempre motivados.

Con gran precisión declárase que las autoridades o Corpo-

raciones locales no pueden revocar sus propios actos o acuerdos declaratorios de derechos subjetivos o que hubieran servido de base a resolución judicial, salvo al resolver recursos de reposición. Admítase, como es natural, la rectificación de errores materiales de hecho.

Sólo excepcionalmente, en caso de interposición de reclamaciones o demandas contra acuerdos provinciales o municipales, pueden los Jueces y Tribunales de cualquier jurisdicción, incluso los económico-administrativos, a petición de parte y con audiencia de la autoridad o Corporación respectiva y en su caso del Fiscal, suspender los acuerdos limitándolo al interés reclamado y sólo cuando la suspensión sea precisa para evitar perjuicio grave de reparación imposible o difícil.

Declara expresamente el artículo 373, que las autoridades y Corporaciones locales están obligadas a resolver sobre las peticiones que les dirijan o a declarar en su caso los motivos de no hacerlo. Aplica la doctrina del silencio administrativo en el artículo 374, entendiéndolo denegada toda petición o reclamación, si pasados tres meses desde su entrada en el Registro sin que se publique o notifique su resolución y denunciada la mora dentro del año contado desde su presentación, transcurre otro mes sin resolver, precepto que permite al particular llamar la atención a la autoridad sobre el hecho de la mora administrativa y que autoriza al aplicarse la misma doctrina del silencio a los recursos de reposición, el que el particular (artículo 388), pueda, a los efectos del recurso contencioso-administrativo, tener el plazo del año siguiente a la fecha del recurso de reposición para interponer el contencioso, pudiendo esperar dentro de este plazo el que recayera resolución expresa de la autoridad local, resolviéndose así situaciones que venían ofreciendo dudas, cuando transcurrido el plazo de quince días para entender denegada por el silencio la reposición, posteriormente recaía resolución expresa o se notificaba directamente ésta al interesado.

Mantiénese la exigencia para interponer recursos sobre resoluciones contra actos o acuerdos de autoridades o Corporaciones locales, del previo recurso de reposición, en el mismo plazo de la legislación anterior, de quince días siguientes a notifica-

ción o publicación del acto o acuerdo, entendiéndose desestimado si transcurren otros quince sin que se notifique su resolución, pero no es, como queda indicado, imperativo el interponer en otro subsiguiente plazo de quince días el recurso contencioso, ya que cabe utilizar el plazo a que se refiere el artículo 388.

La nueva Ley establece la natural diferencia entre los actos realizados por los Presidentes de las Corporaciones locales como delegados de la Administración central, en que el particular puede utilizar recursos en vía gubernativa, de los actos o acuerdos por autoridades y Corporaciones locales como tales, que excepto aquellos a que la Ley asigna otro recurso de naturaleza especial, causan estado en vía gubernativa y pueden ser objeto de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo (artículo 386).

Ha mantenido la Ley las dos clases de recursos contencioso-administrativos: el de plena jurisdicción y el de anulación, el primero por lesión de derecho administrativo del reclamante y el segundo por incompetencia, vicio de forma o cualquier otra violación de leyes o disposiciones administrativas, siempre que el recurrente tenga un interés directo en el asunto. Pero a diferencia de la Ley de 1935, en que en el recurso de plena jurisdicción era parte como demandado el Ministerio Fiscal, que no lo era en tal condición en el de anulación, aunque intervenía como defensor de la ley por vía de informe, en la de 1950 en ambas clases de recursos será demandada la Administración local cuyo acuerdo fuese recurrido; el Fiscal actuará como defensor o comisario de la Ley y asumirá la representación de la Administración en el recurso subjetivo, aunque si estimare que no es defendible, se notificará a la Corporación o autoridad interesada, por si creyera conveniente designar representante en juicio.

Innovación que era muy necesaria es la de modificar la Ley del 35, otorgando en ambas clases de recurso el plazo de un mes a partir de la notificación del acuerdo resolutorio del recurso de reposición para preparar el recurso contencioso en la forma del artículo 34 de la Ley orgánica de la jurisdicción. La demanda sólo habrá de formularse cuando se entregue al recurrente el expediente gubernativo, emplazándose, presentada la deman-

da, a la Corporación demandada, al Fiscal y a los coadyuvantes, que por tener interés en obtener la validez del acuerdo impugnado, comparezcan. Expresamente se admite que el recurrente pueda ejercitar en un mismo procedimiento el recurso de plena jurisdicción y subsidiariamente el de nulidad, como asimismo el que las autoridades y Corporaciones locales puedan interponer ante el Tribunal provincial recurso contra sus propias decisiones, previa declaración de lesividad para los intereses económicos de la Corporación respectiva, si las decisiones además vulneran derecho administrativo de ella o violan leyes o disposiciones administrativas que motivan recurso de anulación. La sentencia en el recurso de plena jurisdicción produce solamente efecto de cosa juzgada para las partes en el pleito, salvo que el Tribunal declare la anulación si hubiere méritos para ello.

Resuelve el artículo 393 las dudas que en muchas ocasiones se han presentado sobre la posibilidad de interponer o no apelación contra las sentencias de los Tribunales provinciales. Se aplica el principio general de que sólo cuando la cuantía excede de 20.000 pesetas, cabe apelación y manteniendo también que no sean apelables cuando el asunto verse sobre «materia de personal» (salvo casos de separación de Cuerpo o servicio). Se ha consignado el párrafo tercero del artículo 393, que expresamente considera «materia de personal» las cuestiones que afecten a los derechos de los funcionarios de las respectivas Corporaciones locales, definición que era muy necesaria y que fija concretamente lo que queda exceptuado de apelación. Se ha mantenido también el que puedan apelar, no sólo las partes (recurrente y Fiscal o Corporación), sino los que hubieran comparecido voluntariamente como coadyuvantes a sostener la validez del acuerdo recurrido. La situación del coadyuvante queda, pues, claramente definida. El procedimiento continuará siendo gratuito para cuantos intervengan en él, sin perjuicio de la condena en costas si el Tribunal aprecia mala fe o temeridad.

Son claros y precisos los artículos relativos a notificación y cómputo de plazos. Exprésase que la notificación ha de contener el acuerdo íntegro, los recursos que en su caso procedan, autoridad ante la que han de presentarse y término para interponer-

los, entendiéndose por no bien hechas las notificaciones sin el cumplimiento de tales requisitos a menos, naturalmente, que la parte se dé por suficientemente enterada del acuerdo y utilice en tiempo y forma el recurso procedente.

Para ejercitar acciones civiles contra autoridades y Corporaciones locales, se precisa previa reclamación ante ellas, que se entenderán denegadas si no recayera resolución en el plazo de dos meses. Contra dichos actos o acuerdos pueden ejercitarse las acciones correspondientes en vía judicial ordinaria (artículo 403). Se ha mantenido la negativa a admitir interdicto contra providencias de autoridades y Corporaciones locales en materia de su competencia y en virtud del principio de acción directa, admítase que las Entidades locales pueden recobrar por sí mismas bienes de su pertenencia que se hallaran indebidamente en posesión de particulares durante plazo que no excede de un año (artículo 404).

La Ley de 1935 definía la responsabilidad civil de las Entidades municipales que respondían de perjuicios y daños que al derecho de particulares irrogase la actuación de sus órganos de gobierno o la de sus funcionarios en la esfera de sus atribuciones respectivas directa o subsidiariamente, según los casos. La Ley de 1950 mantiene el principio de responsabilidad civil de las entidades locales, exigiendo que el daño haya de ser efectivo, material e individualizado y establece (art. 406), la responsabilidad directa en materia contractual o cuando los daños se hayan producido con ocasión de servicios públicos o ejercicio de atribuciones locales sin culpa o negligencia grave imputable personalmente a sus autoridades, funcionarios o agentes. Si la lesión es de derechos administrativos, la competencia se atribuye al Tribunal provincial de lo contencioso; si la lesión es de derechos civiles, a la jurisdicción ordinaria. Si la Corporación local actúa como persona jurídica de derecho privado, se declara la aplicación del artículo 1.902 y siguientes del Código civil. Estímase (artículo 409) subsidiaria la responsabilidad de las entidades locales cuando los daños se hayan causado por culpa o negligencia grave imputable personalmente a sus autoridades, funcionarios o agentes en el ejercicio de su cargo, siendo menester para el

ejercicio de la acción que la infracción legal haya sido declarada previamente en sentencia firme. La Corporación local puede, como era natural, instruir expediente para declarar la responsabilidad civil de quienes siendo sus órganos, por culpa o negligencia grave, han causado daños y perjuicios a la propia Corporación o a terceros, si éstos hubiesen sido inducidos por aquélla. Admite que los que sean declarados responsables puedan interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial. Limita el plazo para la reclamación de daños y perjuicios a un año desde el hecho en que se funda, quedando al reclamante otro año para el ejercicio de la acción judicial ante el Tribunal competente (art. 411).

Puede estimarse que el texto de la nueva Ley de régimen local, en materia relativa a garantías otorgadas a los particulares para la defensa de sus derechos, tanto civiles como administrativos, tiene amplitud y supone mejora en relación con los preceptos legales anteriores. Las normas que contiene la Ley sobre el procedimiento administrativo a desarrollar más detalladamente en el respectivo Reglamento, la forma en que se ha modificado la Ley de 1935 y el Estatuto provincial en lo relativo al recurso contencioso-administrativo, facilitan el ejercicio de acciones para la defensa de sus derechos por los particulares y puede afirmarse que la tendencia en que se inspiran los preceptos antes analizados es merecedora de ser estudiada en cuanto a su aplicación a otras esferas de la Administración, ya que las normas de procedimiento administrativo mejoran las de antiguos reglamentos de departamentos ministeriales redactados en aplicación de la Ley de 1889; la admisión del recurso de nulidad en la jurisdicción contencioso-administrativa desde 1924 en la esfera local completa la Ley general sobre posible revisión jurisdiccional de los actos administrativos, permitiendo que el particular interesado pueda actuar en pro del más estricto cumplimiento de las normas legales y los preceptos en materia de responsabilidad civil de Entidades y órganos de Administración local constituyen el texto legal que más cumplidamente la definen.

JOSÉ GASCÓN MARÍN