

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

AÑO X

MARZO - ABRIL 1951

NUM. 56

El proceso contencioso-administrativo en materia de Hacienda local

I.—IDEA GENERAL

I. LA IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN MATERIA ECONÓMICA.

A. Dentro del cuadro de procedimientos y procesos administrativos suelen adoptar unas modalidades específicas los que versan sobre actos de la Administración en materia económica (1). No se somete su impugnación a las reglas ordinarias, regulándose procedimientos especiales para tramitar los recursos contra los mismos interpuestos. En España, la regla general es que dichos recursos se tramiten a través del procedimiento económico-administrativo, cuya naturaleza jurídica tanto se ha discutido, habiendo surgido diversas posiciones, que podemos resumir en tres grupos (2):

1. Una primera posición está formada por aquellos autores que afirman la naturaleza procesal de este procedimiento. No se

(1) Entre los autores extranjeros que se han ocupado del problema del proceso tributario, con más o menos imperfecciones técnicas procesales, hemos de señalar: TROTABAS, *La nature juridique du contentieux fiscal*, en «Mélanges Maurice Hauriou», pág. 709; CARNELUTTI, *Introduzione allo studio del diritto processuale tributario*, en «Riv. Dir. Proc. civ.», 1932, I, pág. 105; BERLIRI, *Il processo tributario amministrativo*, 1940; ALLORIO, *Diritto processuale tributario*, 1942.

(2) Fueron resumidas en mi trabajo *La revocación por la Administración de sus actos relativos al Impuesto de Derechos reales*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», septiembre 1950, pág. 587 y sig.

trata, afirman, de un mero procedimiento administrativo, pues los órganos de la llamada jurisdicción económico-administrativa realizan una auténtica actividad jurisdiccional a través de un proceso, en cuanto que el órgano está dotado de independencia al decidir la pretensión que una parte esgrime frente a otra (3).

2. Una segunda posición es la que sostiene que se trata de un procedimiento administrativo. En esta línea hemos de destacar la posición de Ballbé, para el cual no es judicial la función que ejercen los Tribunales económico-administrativos, porque «esos *Tribunales* se integran en el mismo complejo orgánico en el que se articulan los oficios que dictan los actos que se someten a su conocimiento», señalando que éste ha sido el criterio de nuestra jurisprudencia contenciosa al estimar que sólo cuando el citado Tribunal hubiese dictado su acuerdo había quedado agotada la vía gubernativa (4).

3. En tercer lugar está la posición de algún autor que ha mantenido una postura intermedia, aduciendo que las resoluciones en que termina el procedimiento son, para la Administración, actos jurisdiccionales, pero para la jurisdicción contencioso-administrativa, actos administrativos (5).

(3) En este sentido, GUASP, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, 1943, I, pág. 276; LÓPEZ RODÓ, *Programa de Derecho administrativo*, Barcelona, 1945, pág. 17. Vid. también FENECH, *Derecho procesal tributario*, 1949.

(4) En *Naturaleza administrativa o jurisdiccional de la función que ejercen los Tribunales de lo económico-administrativo*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», t. 179, pág. 473. FORCAT RIBERA, en *Curso de Administración económica*, Madrid, 1943, pág. 474, dice: «La Administración es parte en tales contiendas, y como la potestad jurisdiccional de la que es aplicación y desarrollo aquel procedimiento la erige en juez, ha de preverse la posibilidad por remota que sea, de que el choque de intereses antagónicos puedan desviarse en algunos casos sus resoluciones, orientándose en distinta dirección de la que señala la equidad y la justicia.» No obstante, se suele señalar que es un procedimiento administrativo con garantías especiales. Vid., por ejemplo, MARTÍNEZ OROZCO, *Procedimiento económico-administrativo*, Madrid, 1914, págs. 40 y 55, y *Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas*, Madrid, 1932, pág. 13 y ss., y ALCALÁ DEL OLMO, *Legislación sobre Tribunales y procedimiento económico-administrativo*, Madrid, 1946, pág. 15 y ss.

(5) FÁBREGAS DEL PILAR mantiene esta posición en su obra *Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas*, Madrid, 1950.

B. Pues bien, los actos dictados por las Entidades locales ofrecen también interesantes peculiaridades en orden a su impugnación, ya que no sólo se admite ésta respecto de los actos que se refieren a aplicación y efectividad de exacciones, la que deberá hacerse ante los Tribunales económico-administrativos, sino también en materia de presupuestos ordinarios, ante los mismos órganos, presupuestos extraordinarios e imposición y Ordenanzas de exacciones. En todos estos casos se da recurso ante órganos del Estado, lo que supone una derogación de las reglas generales sobre el régimen jurídico de los actos de las Entidades locales.

En efecto, el artículo 202 de la Ley municipal de 1935 señalaba que los acuerdos que adopten los órganos municipales en materia de su privativa competencia causarán estado, y el artículo 169 del Estatuto provincial contenía precepto análogo referente a acuerdos de las Diputaciones provinciales y Comisiones provinciales, y la Ley de Régimen Local lo establece con carácter general en su artículo 396 (6). Por tanto, la regla general es que contra estos actos no cabe recurso administrativo ante órganos del Estado (7), régimen que tuvo su origen en la corriente autonomista de la Dictadura (8). Pero este régimen no se aplicó a los actos dictados en materia de Hacienda; ni el Estatuto provincial—cuyo artículo 169 señala la excepción de los de «carácter económico-adminis-

(6) En el párrafo primero de la Base 59 de la Ley de Bases de 17 de julio de 1945, se decía: «Los actos y acuerdos de las Autoridades y Corporaciones locales, con excepción de aquellos a los que la ley asigna otro recurso de naturaleza especial, causan estado en la vida gubernativa y podrán ser objeto de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial». Tal precepto ha pasado a ser el artículo 386, núm. 5, del texto articulado aprobado por Decreto de 16 de diciembre de 1950.

(7) Cabrá, no obstante, recurso administrativo ante la misma Entidad en los supuestos que señala la ley; así, el recurso de reposición en la esfera municipal, según el artículo 218 de la Ley municipal de 1935, artículo 377 y ss., Ley Régimen local; el artículo 380 dice: «En materia de multas, en las reclamaciones económico-administrativas y demás referentes a Haciendas locales, el recurso de reposición será potestativo.»

(8) En frase brillante ha resumido JORDANA DE POZAS el resultado de aquella legislación: «La reforma de 1924-25—dice—fracasó en lo político y acertó plenamente en lo administrativo, en lo jurídico y en lo financiero» (*Tendencias europeas actuales del Régimen local*, Madrid, 1948, p. 62).

trativo»—ni el municipal, aplican a dichos actos el régimen general; por el contrario, respecto de ellos se siguió admitiendo la impugnación ante órganos del Estado. Si acudimos a la exposición de motivos de aquellos textos legales, veremos las razones que inspiraron al legislador a conservar este régimen especial. Así, en la del Estatuto Municipal se dice: «...arrancará a la libre decisión de los Ayuntamientos la aplicación de ciertas normas jurídicas que deben ser universalmente reconocidas y acatadas como tales, porque constituyen una especie de derecho de gentes de la Hacienda pública. Al establecer estos moldes genéricos, el Gobierno no contradice su designio autonomista, fuertemente acusado en el libro primero. Hace la debida distinción entre lo puramente gubernativo y lo tributario, porque la actividad de los Ayuntamientos, si careciese de cauce y frenos preventivos, cuando toca a los intereses particulares de contribuyentes, podría degenerar en peligrosa arbitrariedad, difícilmente subsanable *a posteriori* con recursos judiciales que a lo sumo corregirían el caso individual, nunca el de principio o el absurdo técnico» (9).

Este régimen especial ha sido mantenido hasta la fecha, regulando de modo unitario el Decreto de 25 de enero de 1946 sobre Ordenación provisional de las Haciendas Locales, el régimen de recursos contra los actos del Municipio y de la Provincia, dentro del Título III del mismo (10), que ha pasado a ser el Tit. III del Libr. IV de la Ley de Régimen local (11).

C. A efectos de impugnación, la legislación vigente ofrece diversos tipos de actos de las Entidades locales, pudiendo señalarse los siguientes:

1. *Presupuestos*. Debe distinguirse, a su vez, entre:

a) Presupuestos ordinarios: cabe reclamación ante el Delegado de Hacienda (arts. 655 y 656, L. R. L.) y contra la resolución

(9) Vid. sobre el origen de este sistema y sobre el régimen vigente antes del Decreto de 1946, ROYO-VILLANOVA, S., *Problemas del régimen jurídico municipal*, Madrid, 1944, pág. 195 y sigts.

(10) «Disposiciones comunes a las Haciendas municipal y provincial.»

(11) En lo sucesivo citaremos L. R. L.

de éste «recurso ante el Tribunal económico-administrativo provincial» (art. 660).

b) Presupuestos extraordinarios; hay que distinguir:

a') que se trate de presupuesto que no requiera operación de crédito; caso en el que cabe reclamación que resolverá el Delegado de Hacienda (art. 673, 1, L. R. L.) y contra sus decisiones «recurso de alzada ante el Ministro» (art. 673, 2, L. R. L.).

b') que se trate de presupuesto que requiera operación de crédito; en cuyo caso las reclamaciones serán resueltas por el Ministro de Hacienda (art. 674, 1, L. R. L.).

2. *Imposición de exacciones.* En este caso cabe recurso contra los acuerdos de imposición de exacciones, que resolverá el Delegado de Hacienda, y contra la resolución de ésta ante el Ministerio de Hacienda; a su vez el acuerdo del Ministerio es recurrible en vía contenciosa (art. 697, L. R. L.).

3. *Ordenanzas de exacciones.* Cabe reclamación ante el Delegado de Hacienda y «contra el acuerdo de la Delegación de Hacienda sobre aprobación o modificación de las Ordenanzas de exacciones... recurso contencioso-administrativo en única instancia, ante el Tribunal provincial» (art. 698, 1).

4. *Aplicación y efectividad de exacciones.* Contra los actos sobre aplicación y efectividad de exacciones cabe recurso económico-administrativo (art. 699, 1) y contra la resolución del Tribunal económico-administrativo recurso contencioso-administrativo (art. 701).

II. *El proceso contencioso-administrativo en materia de Haciendas Locales, dentro del cuadro general de los procesos contencioso-administrativos*

A. *Los procesos contencioso-administrativos.* No existe un único proceso contencioso-administrativo, sino que se dan diferentes tipos en nuestro Derecho positivo. Se pueden clasificar teniendo en cuenta varios criterios. Conjugándolos obtenemos la siguiente clasificación, en la que se señalan los tipos fundamentales:

A'. *Procesos iniciados por persona distinta de la que dictó el acto.* Son los supuestos normales, y, dentro de ellos, el que sea

un particular el sujeto activo o demandante, por haberse establecido el proceso contencioso precisamente para satisfacer las pretensiones de éstos. Se pueden clasificar a su vez teniendo en cuenta la Entidad de quien procede el acto impugnado, en :

1. *Proceso contencioso-administrativo contra los actos de la Administración central.* Dentro de él se pueden distinguir dos grupos :

a) *Proceso ordinario*, que es de plena jurisdicción. Es el proceso contencioso tipo (12), que está regulado, fundamentalmente, en la Ley de lo Contencioso de 22 de junio de 1894 y en su Reglamento de igual fecha (13).

b) *Procesos especiales.* Se pueden señalar varios. Principalmente los siguientes :

a') Proceso de anulación ; pues si bien la Ley de 1894 admite únicamente el recurso de plena jurisdicción o subjetivo, la jurisprudencia ha seguido una tendencia que han interpretado algunos autores como creadora en la esfera central del proceso de anulación por razón de incompetencia y por defecto de forma (14).

b') Procesos cuyo objeto son las pretensiones dirigidas a impugnar actos referentes a la Administración local.

(12) Prueba de ello es que la legislación que le regula tiene carácter de supletoria respecto de la regulación de los demás procesos contenciosos. Vid. artículo 225, párrafo segundo, L. M. ; artículo 39, Reglamento de procedimiento en materia municipal.

(13) Entre las modificaciones posteriores, merecen destacarse las introducidas por las Leyes de 5 de abril de 1904, 26 de julio de 1935 y 18 de marzo de 1944.

(14) Ya apuntaba esta posibilidad GARRIDO FALLA al comentar una sentencia de 3 de julio de 1948 en la «Revista de Derecho privado», septiembre de 1948, pág. 837, y lo ha mantenido recientemente LEIRA COBEÑA, en *El recurso por abuso de poder en nuestro Derecho administrativo*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», julio-agosto 1950, pág. 497 y sigts. La Constitución de 1931 reconocía este tipo de proceso en su artículo 101, si bien no tuvo aplicación al faltar una ley complementaria que la llevase a cabo ; no obstante, durante la vigencia de la Constitución se afirmó que no había razón «para que los Tribunales de lo contencioso-administrativo no la apliquen, desde luego, a los casos que puedan presentarse y er que el abuso del Poder público resulte manifiesto, pues no ha de olvidarse que se trata de una verdadera creación jurisprudencial que no requirió en otros países la consagración previa de la ley». PÉREZ SERRANO, *La Constitución española*, página 300.

2. *Proceso contencioso-administrativo contra actos de la Administración Local* (15).—Si antes de la L. R. L. contra actos provinciales únicamente cabía recurso de plena jurisdicción, según el artículo 170, párrafo primero, *in fine*, del Estatuto provincial, ahora caben contra los actos municipales y provinciales dos tipos de procesos (art. 386, 3, L. R. L.)

a) Proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción.

b) Proceso contencioso-administrativo de anulación, 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.

Con arreglo al artículo 390 de la Ley de Régimen Local, el recurrente podrá ejercitar en un mismo procedimiento el recurso de plena jurisdicción y, subsidiariamente, el de nulidad.

B'. *Proceso iniciado por la misma persona que dictó el acto que se impugna*.—Es el llamado proceso contencioso de lesividad (16).

B. *El proceso contencioso en materia de Hacienda local*.

1. Dentro de la clasificación señalada, todos los supuestos en que cabe proceso contencioso contra actos de las Entidades locales en materia de Hacienda, pueden incluirse en los procesos iniciados por persona distinta contra actos de la Administración central, y, dentro de éstos, en el grupo que hemos señalado diciendo

(15) Con anterioridad a la L. R. L. se regulaban distintamente el contencioso municipal y el provincial; así el plazo para impugnar los acuerdos provinciales era de tres meses y no de quince días como señala la Ley municipal, «ya que el Estatuto provincial de 1925 remitía a tales efectos al municipal de 1924, pero como estos Cuerpos fueron reducidos a preceptos puramente reglamentarios, válidos en cuanto no se opusieran a lo preceptuado en leyes votadas en Cortes, por Decreto de 16 de junio de 1391, no podrán alterar el plazo de tres meses que se señala en la Ley orgánica de 1894» (A. 21 junio 1949).

(16) Vid. mi trabajo *La declaración de lesividad*, en «Revista de Administrativa pública», núm. 2, pág. 57 y sigts. Sobre las modificaciones que introdujo la L. R. L., MARTÍN RETORTILLO, *Lo contencioso-administrativo en la Ley de Bases de la Administración local*, en «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», julio-agosto 1946, pág. 152 y sigts., y ROYO-VILLANOVA, S., en *Reformas en lo contencioso-administrativo municipal*, en el «Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local», núm. 34, 1947, pág. 441 y sigts.

que su objeto son las pretensiones dirigidas a impugnar actos referentes a la Administración local. Por tanto, siendo una especie del proceso contencioso-administrativo, todos estos procesos han de participar de la naturaleza jurídica de éste; es decir, son auténticos «procesos», puesto que a través de ellos se realiza una verdadera actividad jurisdiccional, y no meros «procedimientos» (17). Podrá discutirse si la actividad de los órganos de la llamada jurisdicción económico-administrativa es auténticamente jurisdiccional; pero no cabe discutir que lo sea la que realizan los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, bien centrales o provinciales (18).

2. Al exponer los distintos tipos de actos de las Entidades locales en materia de Hacienda señalamos los supuestos en que procedía impugnación en vía contencioso-administrativo, resultando cómo no todos los procesos contenciosos con este objeto están sometidos al mismo régimen jurídico; por consiguiente, ahora habremos de señalar, junto a los principios comunes, las diferencias específicas de cada uno de ellos, al abordar los problemas concretos que plantean.

II.—REGIMEN JURIDICO

I. PRESUPUESTOS PROCESALES.

A. *Subjetivos.*

1. *Referentes al órgano jurisdiccional.*

a) *Jurisdicción.*—Siguiendo las reglas generales, corresponden el conocimiento de estos procesos a los órganos de la jurisdic-

(17) Frente a la posición de BALLBÉ, seguimos la corriente dominante entre los procesalistas acerca de la distinción entre proceso y procedimiento. Vid., por ejemplo, GUASP, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, t. I, pág. 16 y siguientes, y, recientemente, ALCALÁ-ZAMORA y CASTILLO, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, Méjico, 1947, en especial pág. 100 y sigst., 127, 140 y 149.

(18) De aquí lo impropio del término «recurso», como ya se afirma por la generalidad de la doctrina. Así, por ejemplo, GARCÍA OVIEDO, en *Derecho administrativo*, 2.^a edición, 1948, pág. 221. Y la jurisprudencia, a veces, emplea el término más propio de «acción contencioso-administrativo»; por ejemplo, Sentencias 9 de enero y 29 de noviembre de 1932.

ción especial contencioso-administrativa, no a los de la jurisdicción ordinaria ni a los de cualquier otra jurisdicción especial (artículo 4.º, número 2.º, Ley de lo Contencioso).

b) *Competencia*.—Hemos de distinguir dos supuestos:

a') Que el acuerdo se refiera a imposición de nuevas exacciones. En este caso es competente el Tribunal Supremo, Sala 3.ª, ya que el acto impugnado es del Ministerio de Hacienda (artículo 697, L. R. L.; art. 10, Ley de lo Contencioso; O. 12 septiembre 1944).

b') Que el acuerdo tenga otro contenido. En este caso es competente el Tribunal contencioso de la Provincia a que pertenezca el Delegado provincial que dictó el acto (art. 11, Ley de lo Contencioso; art. 698, 1, L. R. L.), o el Tribunal provincial económico-administrativo que dictó la resolución que se impugna (art. 701).

c) *Régimen del personal judicial*. — Es necesario—siguiendo las reglas generales—que los componentes del Tribunal que decida no incurran en ninguna causa de recusación de las que enumera el artículo 138.

2. *Referentes a las partes*.

a) *Capacidad*.—Se sigue las reglas genéricas del proceso contencioso, al no haber precepto especial; por consiguiente, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 248, que no diferencia los conceptos de capacidad para ser parte y capacidad procesal: habla de que «podrán comparecer», con lo que se refiere indudablemente a la capacidad procesal; pero de su contenido se desprende que puede haber personas con capacidad jurídica que no puedan comparecer ante los órganos de la jurisdicción contenciosa, y por ellas «comparecen sus representantes legítimos»; son casos, por tanto, en los que cabe que haya titularidad de derechos—capacidad para ser parte—y no posibilidad de ejercerlos por sí—capacidad procesal—. El párrafo tercero dice que por las Corporaciones, Sociedades y demás entidades jurídicas comparecerán las personas que legalmente las representen. Es interesante el estudio de este precepto referido a las Entidades locales, a

fin de deslindar lo que es problema de capacidad de lo que es problema de postulación.

Si acudimos a los preceptos que regulan estas Entidades, veremos que la representación de las mismas corresponde: en el caso de la Provincia, al Presidente de la Diputación (art. 268, j), L. R. L.), y en el del Municipio, al Alcalde, con facultad para conferir mandatos (art. 116, g), L. R. L.). No obstante, la Ley de lo Contencioso señala que defenderá a las Corporaciones el Fiscal, mientras no designen Letrado que las represente o cuando no litiguen contra otra entidad administrativa (art. 23, párrafo primero). ¿Es que esto supone que el Fiscal es el representante legal de las Entidades locales en el proceso contencioso? ¿O es que, teniendo la representación legal las personas señaladas en las leyes locales, la postulación se concede al Fiscal? Indudablemente dichas personas carecen de postulación, por lo que los representantes legales de la Provincia y del Municipio lo que podrán es designar Letrado para que actúe en nombre de la Entidad, Letrado que será el que tenga la postulación. Ahora bien; en caso de que no hagan uso de esta facultad, el Fiscal, en virtud del artículo 23 de la Ley (19), tendrá la representación legal de la Entidad, estando dotado asimismo de postulación, salvo cuando aquélla litigue contra la Administración general del Estado o contra otra Entidad local; el primero de estos casos se dará con bastante frecuencia en el tipo de proceso que estamos estudiando.

b) *Legitimación*.—En este punto, los procesos contenciosos relativos a actos de la Hacienda local ofrecen interesantes especialidades. En efecto; como regla general, los actos de la Administración general únicamente son susceptibles de impugnación mediante «recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción», ya que se exige que el acto lesione un derecho administra-

(19) En la Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 1.º de enero de 1940 se recogen estos principios, de los que se deduce que la representación del Fiscal, que tiene carácter «privativo» cuando se trata del Estado, es de índole «subsidiaria» respecto de una Entidad local. Vid. LÓPEZ RODÓ, *El coadyuvante en lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1943, pág. 44 y sigts.

tivo reconocido anteriormente en favor del recurrente (art. 1.º, número 3.º, Ley de lo Contencioso), y los actos en este proceso impugnados tienen carácter de tales, pese a lo cual no se exige que lesionen derechos administrativos establecidos anteriormente, en algunos supuestos.

Es indudable que cuando el acto se refiere a aplicación y efectividad de exacciones locales y cumplimiento de sus Ordenanzas, una vez recaída resolución del Tribunal económico-administrativo competente, cabe recurso contencioso ajustándose a las disposiciones generales, ya que, aparte de la norma contenida en el artículo 702, no existe ninguna especial en la L. R. L., y si acudimos al Reglamento de procedimiento económico-administrativo, nos encontraremos con que, según su artículo 110, sólo cabe recurso contencioso contra las resoluciones administrativas que reúnen los requisitos determinados en los artículos 1.º y 2.º de la Ley de 22 de junio de 1894.

Ahora bien; si el acto se refiere a imposición de exacciones o a aprobación o modificación de Ordenanzas, se reconoce un proceso contencioso de anulación, pues el artículo 694, apartado 1, admite que puedan reclamar contra tales actos los «interesados legítimos» (20), y la jurisprudencia ha establecido que las mismas personas que inician el procedimiento pueden recorrerlo en todas sus etapas; y siendo la última la vía contencioso-administrativa, es manifiesto que su acceso se halla expedito para aquéllas (21).

(20) No se trata de reconocer la legitimación a cualquier habitante de la entidad local, como ocurre en el contencioso de anulación municipal, sino que, a semejanza del contencioso de anulación francés e italiano, se exige la lesión de interés. ALIBERT, en *Le controle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, París, 1926, pág. 96, habla de «interés personal»; de «interés directo del particular como tal y como miembro de la colectividad actual», LESSONA, en *La giustizia amministrativa*, 1946, pág. 102 y sigts., y de «interés directo y personal»; BODDA, en *Diritto processuale amministrativo*, 1947, pág. 16 y sigts. Sobre la distinción entre derecho e interés es interesante el trabajo de PICCARDI, *La distinzione fra diritto e interesse nel campo della giustizia amministrativa*, en *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, vol. II, 1932, pág. 118 y sigts. Sobre los problemas generales de procedimiento, vid. LEIRA COBEÑA, *Cuadernos de jurisprudencia contencioso-administrativa. Exacciones locales*. Madrid, 1948 pág. 14 y sigts.

(21) Así, Sent. 13 de enero de 1941, que, aun refiriéndose a la legislación apli-

El argumento de la jurisprudencia no es del todo acertado, porque una cosa es estar legitimado para iniciar el procedimiento administrativo, y otra iniciar el proceso. En el Reglamento de procedimiento económico-administrativo se consideran legítimos para promover las reclamaciones «todos los particulares a cuyos titulares intereses afecten aquéllos de modo directo» (art. 15), y si aplicáramos el criterio jurisprudencial citado, habríamos de considerar que, una vez terminado el procedimiento económico, las mismas personas podrían iniciar la vía contenciosa. Sin embargo, no es así, pues, como vimos, el artículo 110 remite a las normas generales sobre el proceso contencioso-administrativo para señalar qué personas están legitimadas. De análoga manera, creemos que cuando el artículo 694, apartado 1, de la L. R. L. señala la norma sobre legitimación citada, habrá que referirla al procedimiento administrativo, si bien habría de acudir a las normas procesales para ver la legitimación en el contencioso-administrativo correspondiente. No obstante, la naturaleza especial de los actos objeto de estos procesos, que no son técnicamente actos administrativos—al no implicar una declaración especial—, hace admisible la tendencia jurisprudencial, pues de otro modo muy difícilmente podría hacerse posible la impugnación contenciosa de aquéllos.

c) *Postulación*.—Siguiendo las reglas generales, en estos procesos se atribuye la postulación directamente a la parte, a diferencia del proceso civil, en el que la regla general es no atribuírsela a ésta, sino a los profesionales que actúan por ella. Las partes—dice el art. 32, *in limine*, de la Ley de lo Contencioso—pueden recurrir por sí mismas (22), pero cuando no residan en la sede del órgano jurisdiccional, deberán apoderar Letrado o Procurador que las represente en las actuaciones (art. 251, Reglamento de lo Contencioso). Ahora bien; si la parte lo cree conveniente puede acudir al proceso, no por sí misma, sino a través de un

cable durante la vigencia del Estatuto la doctrina en la misma establecida es susceptible de aplicación a la presente.

(22) El artículo 91 en su párrafo primero, dice: «En todos los *asuntos propios*, los interesados podrán defenderse sin la intervención de Letrado.»

representante, que será necesariamente un Letrado o un Procurador (arts. 32, L., y 249, Rgt.º); pero siempre que los litigantes estén representados por Procurador, serán dirigidos por Letrados habilitados legalmente para ejercer la profesión (art. 254, Reglamento (22)).

El estudio de la postulación referido a las Entidades administrativas, requiere una especial indicación, ya que podría originarse confusión entre lo que es una cuestión de postulación y lo que es una cuestión de capacidad procesal. Las Entidades públicas, como personas jurídicas que son, no pueden acudir por sí al proceso contencioso-administrativo, y requieren el concurso de otras personas que tengan su representación. No porque la postulación se atribuya a estos representantes, sino porque es necesario suplir la imposibilidad física que tiene la Entidad de actuar. De ahí que se atribuya la representación, por regla general, al Fiscal, y es por esto por lo que, en una buena sistemática de los problemas del proceso contencioso, deba estudiarse la representación del Fiscal al referirse a la capacidad procesal. De suerte que no es que la Administración se someta a una regla de postulación especial que confiera la facultad de pedir al Juez la tutela jurídica a unos funcionarios especiales—Fiscales—; lo que ocurre es que sigue la regla general del artículo 32. No obstante, como vimos, esta regla general ofrece notas específicas cuando se trata de Entidades locales (24).

B) *Objetivos.*

1. Las pretensiones a examinar en este tipo de procesos han de tener un contenido específico, porque se trata de pretensiones destinadas a impugnar determinados actos de la Administración, diferentes de los demás sometidos al régimen del proceso contencioso ordinario y concretados en la L. R. L., que determina

(23) Cuando los interesados gestionen por medio de Procurador los escritos, deberán ir autorizados por Letrados (art. 91, párrafo segundo, Ley de lo contencioso). Vid., entre otras, Sent. 17 de junio de 1949. La jurisprudencia es reiteradísima.

(24) Vid. *supra*, al referirnos a capacidad procesal.

cuándo causan estado. La enumeración de los actos susceptibles de impugnación contenciosa en estos procesos, nos señala una diferencia específica respecto de las normas generales. En efecto; el artículo 3.º de la Ley de lo Contencioso permite impugnar las resoluciones adoptadas como consecuencia de alguna disposición de carácter general, si con ésta se infringe la ley; pero no se permite en nuestro Derecho procesal administrativo la impugnación directamente de la disposición general en tanto no se individualice (25). Sin embargo, en materia de Haciendas locales cabe impugnar, no sólo los actos relativos a la aplicación y efectividad de las **exacciones—que indudablemente tienen carácter especial—**, sino los **acuerdos de imposición de exacciones** y las mismas Ordenanzas, que indudablemente tienen carácter general (26).

2. Causan estado y, por consiguiente, son susceptibles de impugnación en vía contenciosa, los actos siguientes:

a) El acuerdo del Ministerio de Hacienda en materia de imposición de nuevas exacciones, resolviendo el recurso interpuesto contra el acuerdo del Delegado de Hacienda (art. 697).

b) El acuerdo del Delegado de Hacienda sobre aprobación o modificación de las Ordenanzas de exacciones (art. 698, 1.).

c) La resolución del Tribunal económico-administrativo provincial sobre aplicación y efectividad de exacciones (art. 701).

3. Contra los que no cabe impugnación contenciosa es contra los actos relativos a presupuestos municipales. A semejanza del régimen municipal anterior, en el vigente régimen local se da recurso contra los presupuestos municipales o provinciales ante el Delegado de Hacienda (arts. 655 y 656, sobre presupuestos ordinarios, y 673, 1, sobre presupuestos extraordinarios). Ahora

(25) La jurisprudencia es reiteradísima; entre otras, sents. 10 de enero, 17 de febrero, 15 de abril y 7 y 9 de mayo de 1941; 7 de febrero, 3 y 19 de marzo, 30 de mayo y 3 y 5 de junio de 1936; 28 de octubre de 1939; 15 de abril de 1940; 28 de febrero, 17 de abril y 4 de junio de 1945, y 17 de mayo de 1949.

(26) Ha de tratarse de actos específicamente señalados por la L. R. L. y no de otros; vid., por ejemplo, la sent. de 7 de febrero de 1941, que estimó aplicable el régimen ordinario a un acto del Ministerio de Hacienda por no tratarse de los que específicamente somete al régimen especial aquí estudiado la legislación sobre Haciendas locales.

bien ; antes se admitía en el Estatuto municipal recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Delegado de Hacienda, de modo análogo al régimen establecido en materia de Ordenanzas, y esto ha sido modificado en el sistema vigente. Según los preceptos citados de la L. R. L., si el acuerdo del Delegado de Hacienda se refiere a presupuestos ordinarios, únicamente cabe recurso económico-administrativo, cuyo fallo será inapelable, y si se refiere a presupuestos extraordinarios, quien resolverá en última instancia será el Ministro de Hacienda.

C. *De la actividad.*—Dentro de este último grupo de presupuestos, distinguiremos el lugar, el tiempo y, respecto a la forma, los presupuestos *strictu sensu*.

1. *Lugar.*—Siguiendo las normas generales del Derecho procesal administrativo, hemos de señalar que los actos en que se desarrolla el procedimiento deberán realizarse en el lugar en que radica el órgano competente. No obstante, existen actuaciones que forzosamente deberán realizarse fuera de la sede del órgano jurisdiccional. Así, entre los medios de prueba reconocidos está el de reconocimiento judicial, para cuya práctica habrá que desplazarse al lugar en que esté sita la cosa.

2. *Tiempo.*—El plazo para iniciar este proceso es el de tres meses que señala el artículo 7.º de la Ley de lo Contencioso (27), para cuya computación habrá que estar a las normas generales del artículo 94 de la misma. No se trata, por consiguiente, del plazo especial que rige el contencioso municipal, ya que los actos impugnados no son, aun cuando se refieran a exacciones municipales, de la Entidad local, sino del Estado (28).

3. *Presupuestos «strictu sensu».*—Se planteó el problema de si se da en ciertos casos un presupuesto *strictu sensu*: el que exige el artículo 5.º de la Ley de lo Contencioso. Dispone este precepto, con carácter general, que «no se podrá intentar la vía con-

(27) Y así lo establece también, al regular el proceso contencioso contra actos de los Tribunales de lo económico-administrativo, el Reglamento de procedimiento económico-administrativo en su artículo 111.

(28) Sobre el problema del plazo en la legislación anterior, vid. ROYO-VILLANOVA, S. *Problemas del régimen jurídico-municipal*, cit., pág. 212 y sigts.

tencioso-administrativa en los asuntos sobre cobranzas de contribuciones y demás rentas públicas o créditos definitivamente liquidados en favor de la Hacienda, en los casos en que proceda con arreglo a las leyes, mientras no se realice el pago en las Cajas del Tesoro público» (29). Sin embargo, el artículo 8.º del Reglamento de procedimiento en materia judicial señaló que no era requisito indispensable la consignación previa para reclamar contra cualquier acuerdo o decisión municipal, precepto que se estimó derogado por la jurisprudencia posterior al Decreto de 16 de julio de 1931, al quedar reducido al rango de meramente reglamentario, válido y eficaz sólo en cuanto no se oponga a las leyes votadas en Cortes (sent. 22 oct. 1946 y 3 dic. 1949). Actualmente rige el artículo 699, apartado 4, de la L. R. L., según el cual ha de entenderse inaplicable el artículo 6.º de la Ley de lo Contencioso a los procesos contenciosos en materia de Hacienda local, al señalar que «no se requerirá el previo pago de la cantidad exigida», si bien «la reclamación no detendrá en ningún caso la acción administrativa». Dada la tendencia exageradamente formalista del Tribunal Supremo en la aplicación del artículo 6.º de la Ley de lo Contencioso y del 8.º de su Reglamento, ha de elogiarse esta disposición de la L. R. L.

(29) El artículo 8.º del Reglamento dice: «Transcurrido el término que la ley señala para utilizar la vía contenciosa sin haber acreditado en autos, con la carta de pago expedida por la correspondiente Tesorería de Hacienda, el ingreso a que se refiere el artículo 6.º de la misma ley, no se admitirá justificación alguna posterior, a no ser la que aquella no pudo ser presentada por causas independientes de la voluntad del que interpone el recurso, siempre que el pago se haya realizado en las arcas del Tesoro dentro del plazo señalado por la ley para la interposición del mismo recurso, cesando en otro caso la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.» La jurisprudencia es reiteradísima y unánime, dada la claridad de los textos legales, y señala que de tales disposiciones se deduce «no solamente la necesidad de efectuar el ingreso en Hacienda como requisito previo a la interposición del recurso, sino la de justificarlo en la forma estricta que el Reglamento establece» (sent. de 8 de junio de 1945). No obstante, el T. S., dando muestras de un exagerado formalismo, ha seguido un criterio censurable en ocasiones al aplicar el artículo 8.º del Reglamento. Vid., en este sentido, el comentario de SERRANO GUIRADO a la sentencia de 17 de febrero de 1950, en «Revista de Administración Pública», núm. 1, pág. 183 y sigs.

II. PROCEDIMIENTO.

A. *Idea general.*—A pesar de la diferencia en la competencia, el procedimiento de estos procesos es el mismo, tanto en el caso de que se recurra contra acuerdo del Ministerio de Hacienda en materia de imposición de exacciones, como cuando se trata de resoluciones del Tribunal económico-administrativo provincial en materia de aplicación y efectividad de exacciones o del Delegado de Hacienda en los demás casos. Es decir, los trámites serán los del procedimiento contencioso central, regulado en la Ley de lo Contencioso (arts. 34 a 62 y concordantes del Reglamento), si bien en los dos últimos supuestos habrá que tener en cuenta las diferencias específicas que se señalan en el artículo 63 de la propia Ley. Vamos a exponer, en consecuencia, las líneas generales, señalando en cada punto concreto las diferencias que presentan estos procesos, referidas a las tres fases que suele distinguir la doctrina procesal.

B. *Fase de alegaciones.*

1. *Escrito interponiendo el recurso.*—Es el primero de los trámites (30). En él se solicitará que se reclame el expediente gubernativo y manifestará el actor su domicilio, para oír las notificaciones (art. 34, Ley de lo Contencioso). A este escrito se acompañarán los documentos que señala el artículo 35. Es interesante ver los efectos de la interposición del recurso. Con carácter general, una Orden de la Presidencia de 28 de febrero de 1950 («B. O.» 18 marzo) ha establecido «que es principio general en materia de reclamaciones administrativas que su interposición no suspenda la eficacia de las resoluciones que con ellas se impugnan, sin perjuicio de su anulación ulterior, para evitar

(30) Hemos de recordar que no nos referimos al proceso de lesividad, es decir, cuando el propio Estado impugna sus propios acuerdos en materia de Hacienda local, en cuyo caso habrá que estar a las normas que rigen aquel proceso, con las especialidades impuestas por la naturaleza de los actos impugnados. Aquí nos ceñimos al caso de que el acto del Estado sea impugnado por el particular o por la Entidad local a cuyos peculiares intereses afecte.

que el servicio público, que es una prestación regular y continua, se interrumpa por la simple alegación de una posible infracción legal». Los procesos contenciosos en materia de Hacienda local no son una excepción. No obstante, puede pedirse la suspensión de la resolución por el demandante cuando la ejecución pueda ocasionar daños irreparables. Así lo establece el artículo 100 de la Ley de lo Contencioso (31), y el artículo 700, apartado 1, b), de la L. R. L. señala que el Tribunal podrá suspender el acuerdo en el caso de «perjuicio grave, que tenga carácter de irreparable o de muy difícil reparación, y se circunscribirá al interés reclamado (32).

Y cuando estos procesos se refieran a aprobación o modificación de Ordenanzas y la demandante es la Entidad local, lo que se puede pedir es 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», siendo inapelable **la resolución que se dicte sobre el particular** (art. 698, 2, L. R. L.).

2. En lo demás no ofrecen ninguna especialidad estos procesos. Por tanto, la remisión del expediente, la formalización de la demanda, la proposición de excepciones cuando procedan y la contestación a la demanda, se regirán por las reglas generales.

C. *Fase de prueba.*—Tampoco existen especialidades en esta fase del procedimiento. De modo que se darán los siguientes trámites fundamentales:

1. Petición del recibimiento a prueba, por medio de «otrosíes» en los escritos de demanda y de contestación (art. 53).

(31) Vid. la doctrina de los Autos de 10, 14, y 20 de diciembre de 1949. Sobre suspensión en general, BONAUDI, *Della sospensione degli atti amministrativi*, 1908; GARGIULO, *La sospensione dell'atto amministrativo da parte del Consiglio di Stato*, Napoli, 1948, y ROYO-VILLANOVA, S., *Problemas del régimen jurídico municipal*, cit., pág. 46 y sigs.

(32) El procedimiento para pedir la suspensión será el determinado en la Ley de lo contencioso, completado por lo dispuesto en la L. R. L., que da reglas específicas en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 700 sobre el afianzamiento, que «será obligatorio—según el apartado 3—siempre que la Entidad local impugne la competencia de quien hubiere decretado la suspensión».

2. Proposición de prueba.

3. Práctica de las pruebas propuestas, dentro del plazo que fije el Tribunal, que no podrá exceder del señalado en la Ley de Enjuiciamiento Civil en el segundo período de prueba (art. 54, L.).

D. *Fase de conclusiones.*—Se siguen también las reglas generales en cuanto a la vista y a la sentencia. No obstante, existe una disposición especial en cuanto al contenido de ésta, si el proceso se refiere a aprobación o modificación de Ordenanzas de exacciones: que el fallo «deberá expresar concretamente la forma en que han de quedar redactados los preceptos impugnados» (art. 272, 3, D. H. L.).

III. EFECTOS.

A. *Efectos jurídico-procesales.*—En cuanto al problema de si la sentencia produce el efecto de cosa juzgada, hemos de distinguir dos supuestos, ya que no pueden darse normas generales para todos los procesos aquí estudiados.

1. Producen cosa juzgada formal y material los siguientes procesos (33):

a) El que tiene por objeto impugnar acuerdo del Ministerio de Hacienda sobre imposición de exacciones, porque en este caso es competente el Tribunal Supremo, y, aplicando las normas generales, no cabe recurso de apelación, que sólo se da contra los autos y sentencias de los Tribunales provinciales (art. 69, Ley de lo Contencioso).

b) El que tenga por objeto impugnar un acto que se refiera a aprobación o modificación de Ordenanzas de exacciones. Así lo determina el artículo 698, 1, L. R. L., al decir que contra el acuerdo de la Delegación de Hacienda sólo se dará recurso contencioso-administrativo en única instancia ante el Tribunal pro-

(33) En estos casos no cabe recurso de apelación, pero sí los recursos extraordinarios y excepcionales que se señalan en la Ley de lo contencioso; en los supuestos en que cabe recurso de nulidad no se dará cosa juzgada final en tanto no transcurren los plazos para poder interponer aquél.

vincial, con lo que se sigue el régimen que había establecido el Estatuto municipal (art. 322, párrafo segundo) (34).

2. No producen cosa juzgada los procesos que se refieran a actos sobre aplicación y efectividad de exacciones. En efecto, en este caso, según el artículo 702 de la L. R. L., se dará recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial, y, al no señalar ninguna regla especial, habrá que aplicar las reglas generales, según las cuales cabe recurso de apelación contra los autos y sentencias de los Tribunales provinciales (art. 69, Ley de lo Contencioso) (35), siempre que el proceso no sea de menor cuantía. Esta distinción de procesos de menor cuantía la encontramos ya en el último párrafo del artículo 63 de la Ley de lo Contencioso (36), si bien ha sido modificado en varias ocasiones el tope que determina la distinción entre una cuantía y otra. Actualmente la cantidad es la de veinte mil pesetas; se entiende de menor cuantía el proceso cuando siendo estimable su cuantía, no excede de veinte mil pesetas (Decreto-ley de 8 de mayo de 1931, elevado a Ley por la de 12 de agosto; Ley de 8 de marzo de 1944 y art. 393, 1, L. R. L.). El problema principal que plan-

(34) «Cuando se discuten las Ordenanzas de exacciones sólo se da en única instancia el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial, y, por tanto, no hay posibilidad legal de alzarse ante esta Sala, cualesquiera que hayan sido las cuestiones suscitadas o surgidas en el expediente gubernativo o en las actuaciones ante el Tribunal inferior cuya sentencia, por consiguiente, no es recurrible en apelación.» Sent. de 16 de enero de 1945. La jurisprudencia es reiteradísima, siendo aplicable—variando los preceptos legales concretos que se invocan—la recaída antes de la vigencia del D. H. L. a la regulación actual. Entre otras, sents. de 9 de octubre y 7 de noviembre de 1928, A. 28 de noviembre de 1928; sents. de 8 de junio de 1929; 9 de marzo y 16 de diciembre de 1930; 14 de octubre de 1939; 27 de febrero de 1940; 16 de junio de 1943; 24 de mayo de 1947, y 20 de enero y 11 de mayo de 1948.

(35) Sobre el recurso de apelación en general, vid. mi trabajo *El recurso de apelación ordinario contencioso-administrativo*, en «Revista de Administración Pública», núm. 4.

(36) Cuando es de menor cuantía, no cabe apelación; entre otras muchas, sentencias de 22 de junio y 22 de noviembre de 1935; 12 y 15 de marzo, 11 de abril y 23 de junio de 1936; 26 de febrero, 15 de marzo, 11 de mayo, 30 de octubre, 22 y 29 de noviembre y 6 de diciembre de 1940; 12 de marzo y 1 de mayo de 1945; 20 de octubre de 1947; 24 de febrero y 3 de noviembre de 1948. y 13 de marzo de 1949.

tea esta distinción es el de fijar la cuantía, habiendo recaído bastantes decisiones jurisprudenciales sobre el mismo (37).

B. *Efectos económicos*.—En cuanto a las costas, no siendo un proceso contencioso local, al impugnarse actos del Estado, debía estarse a las normas generales contenidas en la Ley de lo Contencioso (art. 93), aplicándose la temeridad y no el principio de gratuidad recogido en el artículo 395 de la L. R. L. No obstante, durante la vigencia del Estatuto, y por entender que se trataba de recursos regulados en el mismo y no en la Ley de lo Contencioso, se aplicó el beneficio de la gratuidad al proceso contencioso sobre aplicación y efectividad de exacciones (38).

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Doctor en Derecho y Lcdo. en Ciencias Políticas
Registrador de la Propiedad

(37) Sobre el problema, vid. MARTÍN RETORTILLO, *La cuantía de las demandas contencioso-administrativas*, en «Revista de Derecho procesal», año IV, núm. 2, 1948, pág. 278 y sigts., y MALLOL GARCÍA, *Régimen jurídico de los acuerdos municipales*, pág. 91.

(38) Así, sent. de 21 de enero de 1947, y, en análogo sentido, auto de 5 de febrero de 1946.