

# El recurso contencioso-administrativo y el texto refundido de la Ley de Régimen local

**SUMARIO:** I. *La regulación del recurso contencioso-administrativo en la esfera local.* A) Antecedentes: 1. Hasta la ley de lo contencioso de 1888-1894.—2. Los Estatutos de la Dictadura.—3. La legislación de la República.—B) La Ley de Régimen local de 1950.—II. *El texto refundido de la Ley de lo contencioso-administrativo de 1952.* A) La derogación de la Ley de Régimen local.—B) Disposiciones posteriores: 1. Sobre régimen local.—2. Sobre el proceso administrativo.—III. *Apreciación crítica.*

## I. LA REGULACIÓN DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN LA ESFERA LOCAL

### A) *Antecedentes.*

La evolución legislativa española nos ofrece una regulación del «recurso contencioso-administrativo» en la esfera local contenida en textos de naturaleza diversa: unas veces, nos encontramos con preceptos sobre el contencioso local en textos reguladores del «contencioso-administrativo»; otras, son las leyes orgánicas del régimen local—municipal y provincial—las que contienen normas sobre el proceso administrativo. Tal evolución ha culminado en las últimas disposiciones legislativas sobre una y otra materia, dando lugar a ciertas dificultades interpretativas, cuyo origen no es otra que aquella duplicidad de textos. Antes de exponer la legislación vigente, es necesario hacer un resumen de los antecedentes, con

objeto de buscar el momento en que surge aquella duplicidad de textos, a fin de examinar sus causas y el fundamento actual de la doble legislación.

1. *Hasta la Ley de lo contencioso-administrativo de 1888-1894.*

a) Cuando surge en España el «contencioso-administrativo», existía vigente una legislación local inspirada por lo general en principios centralistas. Por eso ha podido afirmarse que «desde la Instrucción de 13 de junio de 1813 hasta la Ley de 2 de abril de 1877, domina en la legislación española una corriente más o menos centralizadora, que, considerando a los Ayuntamientos como órganos del Estado, los incorpora a una jerarquía administrativa» (1). Las consecuencias en orden al «recurso contencioso» son evidentes: Como quiera que los órganos locales están subordinados jerárquicamente a los del Estado—el Jefe político o Gobernador civil es el superior de los Alcaldes—, se establecía un recurso administrativo contra los acuerdos de las autoridades municipales, por lo que el acto que se impugnaba en vía contenciosa era un acto de un órgano estatal: los acuerdos de las Corporaciones locales no causaban estado; en unos casos la vía jerárquica terminaba en el Gobernador y en otros en el Ministerio (2).

b) Por tanto, cuando se regula en España el «contencioso-administrativo», en principio no se señalan especialidades respecto de los recursos interpuestos con ocasión de actos de las Corporaciones locales. Porque el acto que causaba estado era de un órgano estatal, bien provincial o central, según los casos, correspondiendo la competencia al Consejo provincial o al Consejo real (3). Tal situación perdura cuando entra en vigor el texto de la Ley de lo contencioso-administrativo de 1888, reformado en 1894, pues en

---

(1) S. ROYO VILLANOVA, *Problemas del régimen jurídico municipal*, Madrid, 1944, pág. 107. Un resumen de la evolución, en SERRA PIÑAR, *Los elementos del régimen jurídico municipal español en algunos proyectos y disposiciones legales del siglo XIX*, en Revista "Las Ciencias", XVI, número 1, págs. 124-150.

(2) S. ROYO VILLANOVA, *Ob. y loc.*, cits.

(3) Después se hará referencia al problema, según el régimen local de las leyes 1877-1882. En cuanto a las disposiciones anteriores, basta con la referencia general que se hace en el texto.

aquella época el régimen local de 1877-1882 era de marcada influencia francesa (4). Por ello, la doctrina hacía referencia a los acuerdos de las Corporaciones locales, al ocuparse del requisito de causar estado; pero aplicándose, por lo demás, las disposiciones comunes sobre el «recurso contencioso-administrativo», que eran aplicables tanto a los recursos contra actos de las Corporaciones locales como a los recursos contra actos del Estado. Abella, por ejemplo, al referirse al requisito de causar estado, distinguía los acuerdos de las Diputaciones provinciales de los municipales, y afirmaba:

a') Respecto de los primeros, que «bien puede sentarse como regla general que causan estado desde el día en que son notificados por el conducto que la ley establece cuando, siendo lesivos de un derecho, recaigan en asuntos de la exclusiva competencia de esos cuerpos, porque todos los que en esas materias adoptan son ejecutivos» (5).

---

(4) JORDANA DE POZAS, *Tendencias europeas actuales del régimen local*, Madrid, pág. 60.

(5) ABELLA, *Tratado teórico-práctico de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1888, pág. 578. Sin embargo, con arreglo a la legislación anterior de 1882, se habían planteado dudas. Por ejemplo, GALLOSTRA, *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1881, págs. 394 y ss., afirma: «Decimos que aparecen dudas, porque unos consideran que en estos casos procede la alzada ante el superior en el orden jerárquico y no el recurso contencioso-administrativo, en virtud de que la apelación es un medio ordinario y fácil para que el interesado llegue al logro de su pretensión, y el mencionado recurso contencioso, como extraordinario, no es posible intentarlo siempre que aquel remedio sea utilizable.» Con arreglo a la Ley de 29 de agosto de 1882, tampoco aparece tan clara la conclusión general a que llega ABELLA. Cfr. A. GONZÁLEZ, *La materia contencioso-administrativa*, Madrid, 1891, págs. 128-129. PI SÓÑER, en *Evolución de los recursos contra acuerdos de las Corporaciones locales a partir de la Ley municipal de 1877*, en *Estudios dedicados al profesor García Oviédo*, Sevilla, 1954, vol. I, págs. 75 y ss., afirma: «La Ley de 1882 presenta, en materia de recursos contra acuerdos provinciales, el juego de dos textos, el artículo 79 y el 87. El 79, dice: «Los acuerdos de la Diputación provincial serán comunicados en el término de tercero día al Gobernador, el cual podrá suspenderlos por sí o a instancias de parte, si ésta lo solicitare en el plazo de cuatro días: 1.º Por recaer en asuntos que, según esta ley u otras especiales, no sean de la competencia de la Diputación. 2.º Por delincuencia en que la Corporación pro-

b') Respecto de los acuerdos «de los Ayuntamientos y las providencias de los Alcaldes que pueden ser impugnados en esa vía —dice—no causan estado, porque de ellos se puede apelar al Gobernador de la provincia en los treinta días siguientes al de la notificación, siendo la resolución que aquél dicte la que pone término a la gubernativa» (R. O. 26 mayo 1880) (6).

2. *Los Estatutos de la Dictadura.*—Los Estatutos de la Dictadura son los que van a iniciar la corriente que ha culminado en los últimos textos de régimen local. Los Estatutos de la Dictadura no se van a limitar a decir cuándo los actos de las Entidades locales causan o no estado a efectos de «recurso contencioso-administrativo», limitándose en lo demás a hacer una referencia genérica a las leyes de lo contencioso-administrativo. Los Estatutos municipal y provincial van a contener reglas sobre el «recurso contencioso-administrativo», regulándose los tipos de recurso, procedimiento,

---

vincial haya incurrido. 3.º Por infracción manifiesta de las leyes, siempre que resulten directamente perjudicados los intereses generales del Estado o los de otra provincia.” Y el artículo 87: “Contra los acuerdos de la Diputación provincial comprendidos en cualquiera de los casos previstos en el artículo 79, se concede recurso de alzada para ante el Gobierno, háyase o no solicitado la suspensión de dichos acuerdos.” Y en sentencia de 31 de marzo de 1917 se afirmó que: “Si a la raíz de la publicación de la Ley orgánica provincial de 29 de agosto de 1882 pudieron surgir algunas dudas respecto al particular de cuáles fueron los recursos procedentes contra los acuerdos adoptados por las Diputaciones provinciales en los asuntos que la mencionada ley les encomienda, la misma Administración activa unas veces y otras la jurisprudencia contencioso-administrativa han venido a determinar de una manera clara y harto sencilla los únicos casos en que, con arreglo a las prescripciones de la precitada ley, cabe contra tales acuerdos demanda ante el Juez o Tribunal competente, según la naturaleza del asunto, o el recurso de alzada ante el Ministerio de la Gobernación, sin que sea lícito confundir en derecho procesal la facultad de suspender el acuerdo de una Diputación cuando fué adoptado en las condiciones que establecen y califican los artículos 79 y 80 de la expresada ley, facultad que se reconoce al Gobernador, y que constituye una verdadera función de gobierno con la potestad jurisdiccional en ese Delegado de la Administración central para conocer en alzada la procedencia o improcedencia de los acuerdos de que se trata”.

(6) ABELLA, *Tratado*, cit., pág. 578. Cfr. GIMÉNEZ VALDIVIESO, *Ley municipal de 1877 (comentada y anotada)*, Valencia, 1910, págs. 286 y ss.

legitimación, etc. ; esto es, normas propias de una ley procesal (7).

a) La regulación de la Dictadura tenía antecedentes en este orden (8). En proyectos sobre régimen local anteriores ya se había abordado la tarea de regular en ciertos aspectos el llamado «recurso contencioso-administrativo». El legislador de las Entidades locales no se conformó con regular en los aspectos orgánico y funcional estas entidades, sino que llegó a más: invadió la esfera de las leyes sobre el proceso administrativo.

b) Interesa particularmente examinar cuál fué la razón de esta dirección legislativa. ¿Por qué los textos sobre régimen local contenían disposiciones sobre el «recurso contencioso-administrativo»? A nuestro entender, la respuesta no puede ser más que una: la convicción del legislador de la necesaria reforma del contencioso español. El contencioso-administrativo español, regulado por el viejo texto de 1888-1894, con ciertas modificaciones de detalle, supuso un avance considerable respecto de la legislación anterior; pero no había recogido ciertos avances que ya eran generales en el Derecho comparado al promulgarse aquel texto. En varias ocasiones se había propugnado la reforma. Precisamente poco antes de los Estatutos de la Dictadura, en un discurso de apertura de Tribunales, Ciudad Auriolos había llamado la atención sobre tan acuciante problema (9). No debe extrañarnos, por tanto, que al estructurar el régimen local y ver el legislador la situación de nuestro contencioso, al no abordar con carácter general su reforma, se contentara con reformar los preceptos generales en orden al régimen local. No se modificó el contencioso-administrativo sino en

---

(7) Sobre las innovaciones, vid. JORDANA DE POZAS, *Derecho municipal*, 1924, pág. 356; ANTONIO MARÍA DE MENA, *El Estatuto municipal y la actuación de los Tribunales de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1927; PI SUÑER, *Lo contencioso-administrativo*, Barcelona, 1929, págs. 99-121.

(8) Cfr., por ejemplo, sobre el proyecto Maura, GARRIDO FALLA, *La concepción maurista del régimen jurídico local*, en *Ideario de Don Antonio Maura*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1954, págs. 521 y ss.

(9) Cfr. *La revisión de la Ley orgánica de lo contencioso-administrativo*, discurso de apertura de Tribunales de 15 de septiembre de 1920, Madrid, 1920.

aquello que afectaba a los recursos contra acuerdos de las Corporaciones locales, y hay que reconocer que las innovaciones contenidas en el Estatuto municipal eran dignas de elogio.

3. *La legislación republicana.*—En líneas generales, la legislación de la segunda República siguió respetando la legislación de la Dictadura sobre el contencioso-administrativo referente a la esfera local (10). Es cierto que en 1935 se dictó una nueva Ley municipal; pero, en ella, el «recurso contencioso-administrativo» se reguló de modo análogo a como había sido regulado en el Estatuto de 1924, reconociendo la posibilidad de dos tipos de recurso: el de plena jurisdicción y el de anulación (11), este último por: «1.º Violación material de disposición administrativa, bien sea legal, reglamentaria o de prescripción autonómica. 2.º Vicio de forma. 3.º Incompetencia por razón de la materia» (12).

#### B) *La Ley de Régimen local de 1950.*

Durante bastante tiempo, el nuevo Estado mantuvo vigentes las disposiciones sobre régimen local de la República, que, a su vez,

---

(10) El artículo 3.º del Decreto de 16 de junio de 1931, convalidado por Ley de 15 de septiembre del mismo año, redujo a la categoría de precepto puramente reglamentario sólo aplicable, en cuanto se conformara a lo dispuesto en las leyes votadas en Cortes, el Reglamento de procedimiento en materia municipal de 23 de agosto de 1924, y como era contrario al artículo 7.º de la Ley de 1894, el artículo 23 del mismo, se entendió derogado. Cfr. UBIERNA, *Jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, 1935, pág. 262.

Cfr. PI SUÑER, *Los recursos contra los acuerdos de las Corporaciones locales*, cit., págs. 81 y ss.

(11) Pero en la esfera provincial se siguió admitiendo únicamente el llamado de “plena jurisdicción”, ya que el Estatuto provincial sólo reconocía legitimación a “aquellos interesados que hayan sufrido lesión en los derechos administrativos reconocidos a su favor” (artículo 170, párrafo primero, *in fine*). No es éste el momento de criticar la rígida distinción entre plena jurisdicción y anulación. Me remito a otros trabajos. Cfr., sobre todo, *La reforma de la Ley de lo contencioso*, en *La sentencia administrativa*, Madrid, 1954, págs. 55 y ss.

(12) Cfr. GASCÓN Y MARÍN, *Régimen jurídico municipal*, en “*Revista de Derecho público*”, 1935, pág. 358. JORDANA DE POZAS ha dicho de aquella ley que careció de originalidad, por limitarse a reproducir o mal copiar preceptos de la legislación anterior. Cfr. *Tendencias europeas*, cit., pág. 62.

mantuvo la vigencia de bastantes preceptos de la legislación dictatorial (13). Pero en 1945 se dictó la Ley de Bases de Régimen local (14), que fué articulada debidamente, y cuyo texto articulado se aprobó por Decreto de 16 de diciembre de 1950 (15). La nueva Ley de Régimen local, siguiendo el ejemplo de los Estatutos anteriores, también contenía preceptos sobre el «recurso contencioso-administrativo» (16). En ellos, a diferencia de textos anteriores, se regulaba unitariamente el recurso contencioso-administrativo, tanto se dedujera con ocasión de acuerdos de las Entidades municipales como se dedujera con ocasión de acuerdos de las Entidades provinciales. Se trataba de una regulación unitaria, y, por tanto, sus preceptos no eran exclusivos de uno u otro tipo de recurso (17).

---

(13) Cfr. *ut supra*. Sin embargo, se dictaron algunas disposiciones (v. gr. la legislación sobre Municipios adoptados por el Jefe del Estado), al mismo tiempo que se prepararon algunos proyectos. Cfr. JORDANA DE POZAS, *Tendencias europeas*, cit.

(14) Sobre las innovaciones introducidas por la Ley de Bases en el contencioso, vid. MARTÍN RETORTILLO, *Lo contencioso-administrativo en la Ley de Bases de la Administración local*, "Revista general de Legislación y Jurisprudencia", julio-agosto, 1946, págs. 152 y ss., y S. ROYO-VILLANOVA, *Reformas en lo contencioso-administrativo municipal*, en "Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local", núm. 34, págs. 441 y ss.

(15) Con anterioridad se habían publicado disposiciones sobre el articulado de parte de la Ley de Bases. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *La sentencia administrativa*, cit., pág. 33-34.

(16) Sobre el contencioso en la nueva Ley, cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *El proceso administrativo en la Ley de Régimen local española*, "Revista de la Facultad de Derecho de Méjico", núms. 3-4 (1951); ROYO-VILLANOVA (S.), *La Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950*, "Revista de Administración Pública", núm. 4, págs. 295 y ss.; ALVAREZ GONDIN, *La nueva Ley de Régimen local*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, número 58, págs. 550 y ss., donde se estudian las innovaciones y aclaraciones del texto articulado sobre la Ley de Bases.

(17) La tendencia unitaria en general tenía antecedentes importantes. Cfr. RUIZ DEL CASTILLO, *Maura y la concepción unitaria del régimen local*, en *Ideario*, cit., pág. 359 y ss.

## II. EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE 1952

### A) *La derogación de la Ley de Régimen local.*

1. *El texto refundido.*—De acuerdo con la autorización concedida al Gobierno por el artículo 14 de la Ley de 18 de marzo de 1944, se redactó un texto refundido de la Ley de lo Contencioso-administrativo, que fué aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1952. En lo que aquí interesa, conviene señalar:

a) Que fueron objeto de refundición todas las disposiciones reguladoras del «recurso contencioso-administrativo», tanto las referentes a actos de órganos estatales como las referentes a actos de órganos de las Entidades locales. Así lo decía la exposición de motivos. Como el artículo 14 de la Ley de 18 de marzo de 1944 estaba concebido en términos generales, «hubo de inferirse que el nuevo texto refundido habría de abarcar la totalidad de las disposiciones legales relativas a lo contencioso, y, en consecuencia, tanto las concernientes a la Administración general del Estado como las que atañen a la actividad municipal y provincial».

b) Que el texto refundido, en su artículo 111, contenía la siguiente cláusula derogatoria: «Quedan derogadas todas las disposiciones legales que se opongan a las contenidas en la presente Ley», cláusula derogatoria general—sin referencia concreta a las disposiciones derogadas—, que planteó el problema de su alcance (18).

2. *La derogación de los artículos de la Ley de Régimen local sobre recurso contencioso-administrativo.*—Ante la citada cláusula derogatoria, la doctrina opinó unánimemente que los artículos de la Ley de Régimen local sobre «recurso contencioso» habían quedado derogados. Se discutió acerca de la prudencia o no de tal me-

---

(18) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *El texto refundido de la Ley de lo contencioso-administrativo*, en "Revista de Administración Pública", número 7, págs. 193-218, y *La sentencia administrativa*, cit., págs. 39 y ss.

dida (19). Pero en orden a la derogación la doctrina lo afirmó sin género alguno de dudas. Los principales argumentos esgrimidos para ello fueron los siguientes:

a) Que un texto refundido sustituye a las disposiciones anteriores. Un cuerpo legal subroga («subrogatio», a diferencia de la común «abrogatio») los preceptos refundidos en él de la normativa anterior. Como ha dicho De Diego, «puede suponerse totalmente derogada la antigua cuando la nueva regula por completo la materia tratada en aquélla, pues sería contrario al fin de una Ley sistemática dejar subsistentes algunos preceptos de la antigua» (20).

b) Que esta finalidad derogatoria se desprende de la propia autorización, al hablar el artículo 14 de la Ley de 18 de marzo de 1944 de un texto refundido, en el que se recojan todas las disposiciones vigentes en dicha materia, por lo que, una vez publicado dicho texto, estas disposiciones han quedado recogidas en él y han de aplicarse según el mismo (21).

c) Que, sin embargo, de la exposición de motivos del texto refundido de la Ley de lo Contencioso parecía desprenderse lo contrario (22). Pero, como afirma García de Enterría, «una ley puede

---

(19) Al problema, nos referimos en el último apartado de este trabajo. Sobre el hecho de la derogación, vid. GONZÁLEZ PÉREZ, obs. cit. en nota anterior. En el mismo sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, *Sobre un texto refundido de la legislación contencioso-administrativa*, "Revista de Administración Pública", núm. 6, págs. 279-288, y *La primera derogación importante de la Ley de Régimen local*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 68, págs. 161 y ss. Es también la opinión de GALVAN, según GONZÁLEZ BERENGUER. Cfr., de éste, *La actividad asesora en el nuevo Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 69, págs. 527 y ss. Vid. también GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1955, I, páginas 147-149.

(20) *Curso elemental de Derecho civil*, 1927, t. I., pág. 516. En el mismo sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, *Sobre un texto refundido*, cit.

(21) Aun cuando no se exprese, la solución a que se llega aplicando la autorización concedida en la Ley de 1944 y la cláusula derogatoria del texto refundido es la misma que la que expresamente señala el artículo 604 del Código penal. Es decir, las leyes incorporadas al texto "se aplicarán con arreglo a las disposiciones del mismo".

(22) Al decir que "han sido salvados, sin embargo, los escollos con minucioso cuidado y con el deseo siempre de evitar cualquier discre-

reproducir preceptos aislados de otras leyes o ratificar desde puntos de vista propios normaciones que cuerpos legales distintos, edificados con vista a ordenaciones sociales distintas, ya contienen». Es el caso, por ejemplo, de los artículos del Código civil que reproducen preceptos de la Ley de Expropiación forzosa o de la Ley de Aguas, etc. Aquí tiene un sentido evidente esta reproducción, que se centra normalmente en continuar un orden sistemático propio con la alusión a principios que encuentran en otras leyes sus propios desarrollos. Ahora bien, no es éste el caso que examinamos. En la nueva Ley de lo Contencioso no se contiene una mera alusión a los principios que presiden el contencioso local, acompañados de una remisión a su cuerpo legal propio, que sería la Ley de Régimen local (23), sino que, por el contrario, reproduce ésta íntegra y totalmente; es decir, en definitiva, asume la normativa anterior en nuevo texto legal, y, por consiguiente, como antes indicábamos, subroga la anterior legislación al establecer una nueva normativa orgánica. La Ley *secundum legem* no tendría significado en la economía del ordenamiento. La vigencia es un hecho absoluto que un precepto posee o no posee, no por sí mismo, abstractamente, sino precisamente por su relación con las demás disposiciones del ordenamiento (24).

## B) Disposiciones posteriores.

1. *Sobre régimen local.*—Después de promulgado el texto refundido de la Ley de lo Contencioso-administrativo de 1952, se dictaron disposiciones sobre régimen local que, al aludir al «recur-

---

pancia entre el texto refundido y las disposiciones sobre régimen local, que *al tener validez propia y sustantiva* aumentaba el riesgo de omisión inherente a toda labor de refundición”.

(23) Como después se verá—en el apartado III—, si alguna ley debe limitarse a reproducir los principios de otra, no será la de la jurisdicción contencioso-administrativa de la de régimen local, sino ésta de aquélla, pues es la legislación contencioso-administrativa la que contiene una regulación general de la materia, inspirada en unos principios comunes al contencioso en la esfera central y al contencioso en la esfera local.

(24) GARCÍA DE ENTERRÍA, *La primera derogación importante*, cit., páginas 164-165.

so contencioso-administrativo», partían de una posición totalmente errónea : que los preceptos de la Ley de Régimen local sobre aquél seguían vigentes. En efecto :

a) El Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales aprobado en 17 de mayo de 1952 (*B. O.* de 7 de junio), en su artículo 375, decía : «Los recursos contencioso-administrativo sse ajustará nen su tramitación para lo no previsto en la Ley de Régimen local o en este Reglamento, a lo establecido en el texto refundido de la Ley de lo Contencioso-administrativo, aprobado en 8 de febrero de 1952», y, además, contenía normas sobre el «recurso contencioso». Es decir, el texto refundido pasaba a ser, en virtud de este precepto reglamentario, norma supletoria. Suscribimos literalmente las observaciones de García de Enterría sobre este Reglamento : «Es evidente que esta transformación del régimen de vigencias no puede hacerla dicho Reglamento por su propia eficacia, puesto que implica atentar contra la cláusula derogatoria de la Ley de lo Contencioso-administrativo, que tiene, efectivamente, rango de ley, aunque su texto—en cuanto ley delegada—haya sido aprobado por Decreto. El Reglamento es, pues, en este punto, un Reglamento ilegal, que no debe ni puede aplicarse según los principios que afirman el sistema jerárquico de normas de nuestro ordenamiento» (25).

b) El texto refundido de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955, aprobado por Decreto de esta fecha, pese a haberse promulgado después del texto refundido de la Ley de lo Contencioso, siguió conservando, literalmente, haciendo caso omiso de cuantas disposiciones sobre proceso administrativo se habían dictado (a las que aludiremos a continuación), los preceptos del texto articulado de 1950 sobre «recurso contencioso-administrativo». Quizá la razón de esta actitud del legislador se deba a la creencia de que la autorización para redactar el referido texto refundido se limitase a armonizar el texto articulado de 1950 con la Ley de 3 de diciembre de 1953. Pero, en todo caso, la dirección es equivocada, pues el referido texto refundido debió recoger todas las modificacio-

---

(25) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Ob. y loc.*, *cits.* en nota anterior.

nes del texto de 1950 y, en consecuencia, no incluir aquellos preceptos que habían sido derogados por disposiciones posteriores. Entre ellos, todo lo referente al recurso contencioso-administrativo, derogado por el texto de 8 de febrero de 1952, que, con arreglo al texto refundido de la Ley de Régimen local, pasa a ser norma supletoria, según su artículo 400. Pero el nuevo texto de la Ley de Régimen local no sólo no ha tenido en cuenta aquella importante derogación, sino que tampoco ha tenido en cuenta otras disposiciones posteriores sobre la jurisdicción contencioso-administrativa que habían modificado las normas de la Ley de Régimen local que habían sido recogidas en el texto refundido de la Ley de lo Contencioso de 1952. En efecto:

a') Al regular cuándo procede recurso de apelación en función de la cuantía de la pretensión, el artículo 393, párrafo 1, del texto refundido de la Ley de Régimen local, conserva la redacción que tenía en el texto de 1950, y dispone: «Los recursos de cuantía estimable que no excedan de 20.000 pesetas se resolverán en única instancia.»

b') Pues bien, en el *Boletín Oficial del Estado* de 31 de marzo de 1954 se había publicado una Ley de 30 de marzo de 1954, en la que se modificaba el artículo 20 del texto refundido de la Ley de lo Contencioso-administrativo. Según la nueva redacción, los Tribunales provinciales de lo contencioso-administrativo conocerían, en única instancia, de las demandas que se formulen contra resoluciones dictadas *por autoridades y Organismos municipales y provinciales*, incluso Tribunales económico-administrativos, cuando se dieran las circunstancias siguientes: «Primera. *Que la cuantía del asunto que las haya motivado no exceda de ochenta mil pesetas*» (26).

Obsérvese que la Ley de 30 de marzo de 1954 no deroga, ni tiene por qué derogar, el artículo correspondiente de la de régimen local. Se contenta con derogar aquel precepto del texto refundido de la Ley de lo Contencioso-administrativo que había recogido el

---

(26) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *La cuantía de la pretensión procesal administrativa*, "Revista de Administración Pública", núm. 15, págs. 275-277.

de la Ley de Régimen local. Pero resulta evidente que hoy, pese al texto refundido, la cuantía que hay que tener en cuenta para determinar si un recurso se resuelve en una o dos instancias no es la de 20.000 pesetas, que sigue figurando en un texto publicado en 1955, sino la de 80.000 pesetas, con arreglo a la Ley de 30 de marzo de 1954.

La errónea técnica legislativa ha conducido a un resultado absurdo, ya que podría pensarse que habiendo sido dictado el texto refundido de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955 con posterioridad a la Ley de 30 de marzo de 1954, ha quedado derogada ésta—en contra del espíritu de la legislación—en lo que respecta a recursos sobre acuerdos de las Entidades locales, restableciendo el distinto régimen que, en este punto concreto, estuvo vigente durante varios años y que establecía cuantía distinta en orden a la apelación, según se tratase de recursos contra actos del Estado o de recursos contra actos de las Entidades locales (27).

2. *Sobre el proceso administrativo.*—La preocupación del Gobierno por el llamado «recurso contencioso-administrativo» se ha manifestado no sólo por el decidido propósito de llevar a cabo una reforma radical de la legislación reguladora de la institución, sino por la promulgación de disposiciones parciales, en aquellos puntos en que la reforma era más necesaria, a fin de lograr una mayor celeridad en la tramitación de los procesos (28). Fruto de esta tendencia han sido las dos disposiciones siguientes:

a) La Ley de 30 de marzo de 1954, antes referida, cuya finalidad era elevar el límite de la cuantía en orden a la posibilidad de apelaciones.

b) El Decreto-ley de 22 de abril de 1955, por el que no sólo se aumenta el número de Magistrados de las Salas tercera y cuarta

---

(27) Una completa exposición de esta evolución legislativa, en GONZÁLEZ PÉREZ, *El recurso de apelación ordinario contencioso-administrativo*, "Revista de Administración Pública", núm. 4, págs. 200-202, y *La sentencia administrativa*, cit., págs. 136-138.

(28) Lo que constituye una preocupación del legislador español, como la constituyó del legislador francés antes de la reforma de 1953. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *Consideraciones sobre el contencioso francés*, "Revista de Administración Pública", núm. 15, en especial, págs. 21-25.

del Tribunal Supremo (aparte de otras Salas que no interesan aquí), sino por el que se modifican también algunas normas sobre procedimiento. Así, en el artículo 6.º se dispone que «en las apelaciones ordinarias producidas ante las Salas tercera y cuarta del Tribunal Supremo en los recursos contencioso-administrativos que afecten a asuntos cuya cuantía exceda de 20.000 pesetas y no sobrepase de 80.000 pesetas y que por lo dispuesto en la disposición transitoria de la Ley de 30 de marzo de 1954 tengan acceso a dichas Salas, la vista será sustituida por una alegación escrita que deberán formular las partes en el trámite y término para instrucción preceptuados en el párrafo segundo del artículo 82 del texto refundido de la Ley de lo Contencioso-administrativo aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1952, y si dicho trámite de instrucción se hubiera ya producido y la apelación estuviese pendiente de señalamiento de día para la vista, la Sala acordará que la nota con las actuaciones y expediente administrativo pasen por su orden a cada una de las partes, con el fin de que formulen sus alegaciones por escrito, por término igual al establecido y concedido anteriormente para instrucción» (29).

### III. APRECIACIÓN CRÍTICA

Cuando se prepara una reforma de nuestro «contencioso-administrativo», ofrece interés examinar si es conveniente o no que las normas reguladoras del contencioso en la esfera local queden fuera de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa y se incluyan en las de régimen local. Al promulgarse el texto refundido de la Ley de lo Contencioso de 1952, se defendieron ambas posiciones. Veamos los argumentos de una y otra.

#### A) *Tesis que defiende la regulación del contencioso local en la Ley de Régimen local.*

Al publicarse el texto refundido de la Ley de lo Contencioso y derogar los preceptos de la de Régimen local sobre la materia,

---

(29) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *La reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa*, "Revista de Administración Pública", núm. 17.

García de Enterría censuró el criterio del legislador. Tal corriente legislativa era para él completamente censurable, sobre todo por las consideraciones siguientes (30):

1) Que lo contencioso-administrativo local está inserto dentro de un Código orgánico del régimen local, Código que no solamente cuenta con el vigor de su juventud, sino con el prestigio objetivo, debido a uno de los esfuerzos sistemáticos más conscientes, más deliberados y más lúcidos de nuestra legislación administrativa contemporánea, sean cualesquiera sus defectos y el rango de los mismos. Parece evidente que en estas condiciones, cuando acaba de ser establecida una codificación por el criterio material (Derecho local), abarcando todas las especialidades formales (Derecho de la organización, procedimiento, contratación, Derecho fiscal..., régimen contencioso-administrativo), no puede decidirse a continuación, por un mero prurito geométrico, el desglose de una de estas especialidades fundamentales para integrarla en un Código distinto, presidido por criterio opuesto». Y añade: «Es bien conocida la tendencia contemporánea a la codificación alrededor de fines materiales, que ha dado origen a los Códigos rurales, de la navegación marítima o aérea, de la familia, etc.; reacción justísima en nombre de un sentido orgánico del Derecho antepuesto al criterio académico que desde el individualismo nos legó el siglo XIX, según el cual la codificación se ordenaba verticalmente por especialidades formales.»

2) Que «esta postura está respaldada políticamente por la tendencia que el ordenamiento español ha manifestado no sólo dogmáticamente (Fuero de los Españoles, Fuero del Trabajo, etc.), al proponer el Municipio como un ámbito operante de vida personal completa, sino también más, en concreto, al promulgar un Código de régimen local orgánico y completo, tendencia que, en definitiva, parece tan firmemente arraigada que es, sin duda, la que ha motivado en la precisa cuestión debatida el pronunciamiento

---

(30) Las razones se recogen, fundamentalmente, en los artículos citados en nota 19.

del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico, a que antes nos referíamos» (31).

B) *Tesis que defiende la regulación única del "recurso contencioso-administrativo"*.

Insistiendo en argumentos ya mantenidos frente a la posición de García de Enterría, creo que carece de razón de ser la pretensión de mantener los quince artículos que la Ley de Régimen local dedica al «recurso contencioso-administrativo», ni en su redacción actual ni modificados, cuando se promulgue un nuevo Texto de Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. La derogación de aquéllos por el Texto refundido de 1952, debe ser confirmada y ratificada por la nueva Ley, para que no existan las dudas planteadas actualmente. Y no puede ser obstáculo a tal derogación la disposición final cuarta del Texto refundido de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955, porque, aparte de otras consideraciones elementales, resulta obvio que dicha disposición cuarta está contenida en una ley ordinaria—no fundamental—; luego su deseo de evitar derogaciones parciales por otras leyes es irrelevante, ya que cualquier otra ley ordinaria que implique la derogación puede hacerlo, derogando para aquel caso concreto la disposición final citada. Pues bien, que la nueva Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa debe ser una ley única, que recoja todos los preceptos sobre la materia es algo indudable. Así lo ponen de manifiesto las consideraciones siguientes:

1) Que la premisa de que parte García de Enterría es inexacta. Y ello vicia su construcción ulterior. En efecto:

a) García de Enterría parte de esta consideración: Que la Ley de Régimen local, partiendo de un criterio material, ha regulado todas las especialidades formales. Lo cierto es—como antes se ha señalado—, que si la Ley de Régimen local contiene algunos preceptos sobre el «recurso contencioso-administrativo», fué porque se enfrentó con una legislación general sobre la materia que estimaba debía modificarse en algunos aspectos, y lo que hizo fué—como

---

(31) Cfr. *La primera derogación*, cit., pág. 168.

antes los Estatutos de la Dictadura—limitarse a modificar los preceptos de la Ley de lo Contencioso en algunos aspectos solamente, en cuanto se aplicaban a la esfera local. Por eso, no contiene una regulación orgánica del contencioso en la esfera local, desarrollando unos principios, sino unos preceptos aislados que son modificación de aquel procedimiento contencioso referido a acuerdos de órganos cuya competencia no se extiende a todo el territorio nacional, cuando tales órganos pertenecen a una Entidad local. Basta leer los preceptos de la Ley de Régimen local sobre el contencioso para convencerse de esta elemental afirmación. Es indudable que si el contencioso español hubiera estado regulado adecuadamente la Ley de Régimen local se hubiera limitado a incluir un precepto en éstos o parecidos términos: «Los actos y acuerdos de las autoridades y Corporaciones locales, con excepción de aquellos a que la Ley asigna otro recurso de naturaleza especial, causarán estado en la vía gubernativa y podrán ser objeto de recurso contencioso-administrativo con arreglo a la legislación vigente en la materia».

b) Por ello, existe un argumento central de García de Enterría que se le vuelve en contra. Cuando, al examinar los casos en que ciertas leyes reproducen preceptos de otras leyes—v. gr., Código civil de la Ley de Aguas—, afirma: «Aquí tiene sentido evidente esta reproducción, que se centra normalmente en continuar un orden sistemático propio con la alusión a principios que encuentran en otras leyes sus propios desarrollos. Ahora bien, no es éste el caso que examinamos. *En la nueva Ley de lo Contencioso no se contiene una mera alusión a los principios que presiden el contencioso local, acompañados de una remisión a su cuerpo legal propio, que sería la Ley de Régimen local, sino que, por el contrario, reproduce ésta íntegra y totalmente*» (32). Pues bien, quien debería, en todo caso, contener la alusión a los principios de otra Ley sería la de Régimen local respecto de la de la jurisdicción contencioso-administrativa. Porque donde se contiene una regulación completa del contencioso es en ésta y no en aquélla. La Ley de Régimen local se limita a señalar ciertas especialidades, pero toda la regulación del contencioso se contiene en una Ley general.

---

(32) *La primera derogación*, cit., pág. 164.

2) Que si una Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa lo hace de modo adecuado, no existen principios inspiradores distintos cuando se regula el contencioso local. Unos mismos principios deben inspirar la regulación del contencioso en todas las esferas. Porque no existe ninguna razón que aconseje una diferencia radical entre uno y otro. Y buena prueba de ello es que cuando alguna disposición—como la Ley de 30 de marzo de 1944—modifica la cuantía en orden a las apelaciones, no se refiere únicamente al contencioso estatal, sino también al contencioso local. ¿O es que debe ser cuantía diferente en uno o en otro caso? ¿O es que lo que puede pedir el demandante—y el Tribunal acordar en la sentencia—debe ser distinto en la esfera central de la local? No existe ni un sólo aspecto del contencioso-administrativo en que sea aconsejable la diferencia.

3) Que la tendencia material codificadora de que habla García de Enterría, aun en el supuesto de que fuese acertada, no se desvirtúa por el hecho de que una Ley única regule el contencioso en ambas esferas (local y central). La materia administrativa local, unitariamente considerada, acaba allí donde empieza el contencioso. Un Código orgánico de régimen local no queda cojo, incompleto, porque al llegar al contencioso se limite a decir que los recursos contra los acuerdos locales se someterán a la legislación general de la jurisdicción contencioso-administrativa. Porque desde el momento mismo que se deduce una pretensión ante un órgano independiente de la Administración—esté o no encuadrado en ella—, surge un proceso. Esto es, estamos en presencia no del Derecho administrativo, sino del Derecho procesal (33). Como en las Codi-

---

(33) Sobre la relación entre Derecho procesal y Derecho administrativo y la posición del contencioso-administrativo, vid. GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo*, cit., I, págs. 101 y ss., y prólogo de GUASP a dicho volumen. Como afirmé en otra ocasión: "En modo alguno es elogiabile que una modificación inspirada en un criterio material incluya, junto a normas de Derecho material, normas de Derecho procesal. No pretendo ignorar que a veces—y hay no pocos ejemplos de ello en nuestro Derecho positivo—normas procesales incluyen preceptos de Derecho material y viceversa. Pero tal sistema no es elogiabile. Es mucho más lógico que las normas procesales formen un todo orgánico que se encuentren fraccionadas en los distintos Cuerpos legales

ficaciones materiales que cita García de Enterría (rural, navegación, familia), no se contienen tampoco normas procesales. Los Códigos respectivos se remiten a las normas procesales correspondientes. Por otro lado, estos Códigos materiales tienen sentido porque la materia sobre que versan ofrece especialidades respecto de las otras codificaciones: un Código rural contiene normas claramente diferenciadas respecto de las restantes del Ordenamiento jurídico. Pero, como antes se ha dicho, cuando se regula el contencioso local no se regula una materia radicalmente distinta de cuando se regula el contencioso central. En uno y otro caso, las mismas normas son aplicables. Porque si bien es cierto que cuando una Entidad local realiza actividad administrativa esta actividad puede revestir especialidades respecto de la actividad administrativa del Estado (y aquellas especialidades son las que deben ser reguladas en un Código de Administración local), cuando estamos en la esfera procesal, ya no hay actividad administrativa del Estado ni de Entidades locales: estamos en presencia de una actividad de Tribunales (actividad procesal), que no reviste diferencia alguna según que el acto impugnado sea de una u otra Entidad. Cuando una parte interpone un recurso contencioso-administrativo, ¿por qué van a ser distintas las normas según el acto que da lugar al recurso? Son tan evidentes estas razones que no vale la pena insistir sobre ellas.

4) Por ello, no existe tampoco obstáculo alguno con arreglo al ordenamiento político español. El hecho, resaltado por García de Enterría, de que con arreglo a nuestras leyes fundamentales se configure el Municipio como un ámbito operante de vida personal completa, no desvirtúa la anterior argumentación. Porque, aun cuando una Ley de lo Contencioso—de carácter procesal—regule unitariamente el contencioso estatal y el local, el Municipio conserva su «ámbito operante de vida personal completa».

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Profesor adjunto de Derecho Administrativo

---

de Derecho material. El criterio contrario llevaría a justificar la supresión de la Ley de enjuiciamiento civil, por ejemplo, para incluir sus normas dentro de los respectivos capítulos del Código civil." Cfr. *La sentencia administrativa*, cit., págs 45 y ss.