

El nuevo régimen jurídico de la jurisdicción contencioso-administrativa

Durante el pasado siglo, la legislación sobre la contencioso-administrativo fluctuó entre el sistema de jurisdicción retenida y el de la delegada, el de la organización de una jurisdicción netamente administrativa o la aplicación del sistema judicial, limitando lo contencioso-administrativo al examen de la legalidad de los actos administrativos realizados en virtud de potestad reglada de la Administración. El sistema de jurisdicción retenida fué abandonado y la Ley que hasta ahora ha regido en la materia se inspiró en el de jurisdicción delegada, aceptándose por el legislador la fórmula debida al insigne profesor Santamaría de Paredes, llevada al artículo 1.º de la Ley de 1888, modificada por la de 22 de junio de 1894, según cuyo artículo 1.º, el recurso contencioso podía interponerse por la Administración o por los particulares contra las resoluciones administrativas que reunieran los requisitos siguientes: 1.º—Que causen estado; 2.º—Que emanen de la Administración en el ejercicio de sus facultades regladas, y 3.º—Que vulneren un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente en favor del demandante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo. El artículo 2.º dispone qué ha de entenderse por causar estado, por ejercicio de facultades regladas y por derecho administrativo preexistente.

Tenía el recurso contencioso-administrativo, según la Ley vigente hasta que comienza la aplicación de la nueva de 1956, el carácter de recurso de naturaleza subjetiva y quedaban fuera de la jurisdicción los actos de los órganos administrativos realizados en

el ejercicio de potestad discrecional, que expresamente estaban excluidos del conocimiento de los Tribunales de lo contencioso-administrativo. Dado el criterio inspirador de la Ley sobre lo contencioso, era natural que sólo pudiera interponerse recurso por la misma Administración, previa declaración de lesivo del acto impugnado.

En 1924, la publicación del Estatuto municipal modificó sustancialmente la situación en orden a los actos de la Administración local. Al establecer nuevo régimen jurídico para ésta, admitió la fiscalización jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos de Corporaciones y autoridades locales, abandonó el criterio meramente subjetivo, admitió el denominado recurso objetivo de anulación y autorizó el que, a base de un interés lesionado, pudiera interponerse recurso. Desde 1924 hasta hoy han venido rigiendo sistemas distintos del contencioso-administrativo para los actos emanados de la Administración central y los realizados por los de la Administración local. La Ley municipal de 1935 admitió los principios inspiradores del régimen jurídico del Estatuto municipal de 1924 y hasta el presente han venido rigiendo el sistema de recurso subjetivo en cuanto a actos de la Administración central y también de recurso objetivo para los de la Administración local. Por ello, la legislación refundida en el texto de 8 de febrero de 1952, dispuso que el recurso contencioso-administrativo sería de dos clases: de plena jurisdicción y de anulación; que el primero podía interponerse por la Administración o por los particulares, cuando las resoluciones administrativas reunieran los requisitos del artículo 1.º de la Ley de 1894, y el segundo, que además del anterior, podría en materia provincial y municipal interponerse además recurso contencioso-administrativo de anulación por incompetencia, vicio de forma o cualquier otra violación de leyes o disposiciones administrativas, siempre que el recurrente tuviera un interés directo en el asunto.

No ha de extrañar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo hubiera ampliado el campo de actuación jurisdiccional, en orden a la Administración central, estimando que cuando hubiera vicios sustanciales de forma acreditados por el expediente administrativo, pudiera anularse el acto impugnado y reponer el expediente a la situación en que se encontraba cuando se cometió la falta procesal, pero seguían rigiendo dos sistemas definidores de la jurisdicción contencioso-administrativa distintos, según que se tratase de una u otra esfera de la Administración.

Por el artículo 3.º de la Ley de 1894, se había admitido que el recurso contencioso-administrativo pudiera interponerse de igual modo contra resoluciones de la Administración que lesionaran derechos particulares establecidos o reconocidos por una ley, cuando tales resoluciones hubiesen sido adoptadas como consecuencia de alguna disposición de carácter general si con ésta se infringía la ley en la cual se originaron aquellos derechos. En virtud de la jurisprudencia, los recursos habían de dirigirse, no solamente contra la disposición individualizada, sino contra la norma general contraria a la ley que había vulnerado el derecho del particular. En materia local estaba admitido el recurso contra normas de carácter general, ordenanzas locales, manteniéndose diferenciación del alcance de la jurisdicción contencioso-administrativa, según la esfera de que dimanase el acto.

La nueva Ley ha abandonado la definición dada por la que ha regido desde 1888 al presente. No se habla de recurso de plena jurisdicción y de anulación, diferenciando quiénes pueden interponerlo y qué alcance tenga la resolución recaída en ellos. El artículo 1.º de la nueva Ley preceptúa que la jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley, entendiéndose a efectos legales en la materia por Administración pública: a) La Administración del Estado en sus diversos grados; b) Las Entidades que integran la Administración local, y c) Las Corporaciones e Instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado o de alguna Entidad local. Nuevo precepto muy necesario para definir la extensión de la jurisdicción, señalando en razón de los órganos de que proceden los actos de la Administración pública, que pueden ser objeto de revisión jurisdiccional en cuanto a su legalidad.

Al tratar la Ley en el Título III del objeto del recurso contencioso-administrativo, dedica su Capítulo 1.º a los actos impugnables y considera como tales, estimando admisible el recurso contencioso-administrativo en relación con las disposiciones y los actos de la Administración que no sean susceptibles de ulterior recurso ordinario en vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos deciden directamente el fondo del asunto poniendo término a aquélla o haciendo imposible o suspendiendo su continuación. En

cuanto a los actos de las Corporaciones e Instituciones a que se refiere el apartado c) del artículo 1.º antes mencionado, dispónese que podrán ser objeto directamente de recurso contencioso-administrativo, salvo que de modo expreso fueran susceptibles de recurso en vía administrativa ante otro organismo o entidad.

Introdúcese la novedad de poder interponerse directamente recurso contra disposiciones de carácter general que dictaren la Administración del Estado, así como las Entidades locales y las Corporaciones e Instituciones públicas antes citadas, que podrán ser impugnadas directamente ante esta jurisdicción una vez aprobadas definitivamente en vía administrativa. La Ley expresamente, artículo 39, determina ser admisible la impugnación de los actos en aplicación de las disposiciones de carácter general mencionadas, fundada en que tales disposiciones no son conformes a derecho y admítase la posible impugnación de disposiciones de carácter general que hubieran de cumplir los administrados directamente, sin necesidad de previo acto de requerimiento o sujeción individual y que la falta de impugnación directa de una disposición o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiere interpuesto, no impedirá la impugnación de los actos de aplicación individual, fundada en el supuesto previsto en el mismo artículo 39.

Como requisito previo a la interposición de recurso contencioso-administrativo, requiere el artículo 52 que se interponga recurso de reposición, en el que se expondrán los motivos en que se funde el recurso a presentar en plazo de un mes a contar de la notificación o publicación del acto, con los requisitos que señala el artículo 59, referentes a notificaciones y publicación. Se exceptúan de este trámite previo los actos que implicaren resolución de cualquier recurso administrativo o económico-administrativo, los dictados en ejercicio de la potestad de fiscalización sobre actos de otro órgano o Corporación o Instituciones si fueren sólo aprobatorios del acto fiscalizado, los actos presuntos en virtud del silencio administrativo, los actos no manifestados por escrito y las disposiciones de carácter general dictadas por la Administración, tanto del Estado como de Entidades locales y Corporaciones e Instituciones públicas aprobadas definitivamente en vía administrativa. Aplíquese la doctrina del silencio, pues transcurrido un mes desde la interposición del recurso de reposición sin notificarse resolución, se entenderá desestimado y quedará expedita la vía contencioso-administrativa. Si reca-

yera resolución expresa, el plazo para formular recurso se contará desde la notificación de ella, interponiéndose el recurso contencioso-administrativo indistintamente contra el acto objeto de reposición el que resolviere este expresamente o por silencio administrativo o contra ambos a la vez. Si el acto que decidiere el recurso de reposición reformare lo impugnado, el recurso se deducirá contra aquel sin necesidad de nueva reposición.

Constituye novedad el exigir el recurso de reposición admitido como obligatorio en la esfera local y como potestativo en reglamentos de procedimiento económico-administrativo, como en reglamentos de procedimiento gubernativo publicados a partir de 1947.

La doctrina del silencio administrativo está expresamente aplicada en el artículo 38 de la nueva Ley, siguiéndose la norma utilizada al tratar del régimen jurídico de las Entidades locales, pues formulada petición ante la Administración sin que ésta notificare su decisión en plazo de tres meses, el interesado puede denunciar la mora y transcurridos tres meses desde la denuncia, podrá considerar desestimada su petición al efecto de formular frente a tal denegación presunta el recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, o esperar resolución expresa de su petición. En todo caso, la denegación presunta no excluye el deber de la Administración de dictar una resolución debidamente fundada, precepto nuevo, muy lógico, ya que el silencio no debe utilizarse para evitar la acción positiva del órgano administrativo.

Al formular recurso contencioso-administrativo, el demandante puede pretender la declaración de no ser conforme a Derecho el acto impugnado, y en tal caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación. En lo demás, la parte demandante, debidamente legitimada conforme al artículo 28 del nuevo texto legal, bien por su interés directo en el asunto o por afectarle directamente disposición de carácter general o por ser titular de un derecho individualizado, puede pretender, además de la anulación del acto, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de medidas adecuadas, no sólo para el restablecimiento de la misma, sino también para la indemnización de los daños y perjuicios cuando procedan. Admítase, pues, lo que se ha venido denominando recurso subjetivo de plena jurisdicción y recurso objetivo de anulación.

Señálase por la Ley límite al ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, señalado por las pretensiones formuladas por

las partes y las alegaciones deducidas, precepto que se completa con el muy interesante del artículo 47-2, que autoriza al Tribunal, si estimare que la cuestión sometida a su conocimiento pudiera no haber sido apreciada debidamente por las partes por existir en apariencia otro motivo para fundar el recurso o la oposición a este y someter la cuestión a las partes mediante providencia en la que, sin prejuzgar el fallo, los exponga y conceda a los interesados, plazo común de diez días, para formular las alegaciones que estimen oportunas, suspendiéndose, naturalmente, el plazo para pronunciar el fallo.

De sumo interés son los artículos relativos a la interposición del recurso y reclamación del expediente. Iníciase el ejercicio de la jurisdicción por escrito reducido a citar el acto por razón del cual se formula el recurso y solicitar se tenga por interpuesto este, escrito al que debe acompañarse el documento que acredite la representación del compareciente cuando no sea el mismo interesado, salvo si figura unido a actuaciones de otro recurso pendiente ante el Tribunal, caso en el que puede solicitarse se expida certificación que se una a los autos, los documentos que acrediten la legitimación con que el actor se presenta en juicio, cuando la ostente por haberle transmitido otros por herencia o por cualquier otro título, copia o traslado del acto o disposición o al menos indicación del expediente en que recayó o del periódico oficial que la haya publicado, documento que acredite haberse cumplido las formalidades que para entablar demanda se exigen a las Corporaciones o Instituciones por sus leyes respectivas, el documento acreditativo de pago en las cajas del Tesoro público o Corporaciones locales en asuntos sobre servicios, impuestos, arbitrios, multas y demás rentas públicas y créditos definitivamente liquidados en favor de la Hacienda en los casos en que proceda con arreglo a las leyes, excepto el supuesto del artículo 132, relativo a la declaración de pobreza o cuando el pago se hubiere hecho durante el curso de procedimiento administrativo y en él constare el documento que lo justifique, caso en el que se manifestará así en el escrito.

Si no se acompañaren tales documentos o fueren incompletos y siempre que el Tribunal estime que no concurren los requisitos exigidos por la Ley para la validez de la comparecencia, señalará plazo de diez días para poder subsanar el defecto, y si no lo hiciera, se ordenará el archivo de las actuaciones, nuevo precepto que, tras

facilitar la subsanación de cualquier defecto, autoriza al Tribunal a no tramitar si éste quedare mantenido.

Abréviase el plazo actual de los tres meses para la interposición del recurso reduciéndose a dos, a contar del siguiente día del acuerdo resolutorio del recurso de reposición si es expreso. Si no lo fuere así, el plazo será de un año a contar de la fecha de interposición del recurso de reposición. El interesado, pues, puede optar por esperar resolución expresa o por interponer el recurso sin esperar a que transcurra el plazo del año.

Cuando el recurso de reposición no sea preceptivo, el plazo para recurrir es el de dos meses, a contar del día siguiente a la notificación personal. Si esta no procediere, al de la última publicación oficial del acto o disposición. En el caso previsto en el artículo 53-c; o sea, silencio administrativo, el plazo será de un año a partir del día siguiente al en que se entienda desestimada la petición, salvo si recayera acuerdo expreso posteriormente, en cuyo caso el plazo será el general señalado de dos meses a contar de la notificación del acuerdo resolutorio.

Se mantiene el plazo de cuatro años para la posibilidad de entender la propia Administración lesivo algún acto de ella, lesión para los intereses públicos, de carácter económico o de otra naturaleza, precepto amplio modificativo del criterio en vigor.

Interpuesto el recurso, el Tribunal reclamará el expediente administrativo a la Administración que hubiere dictado el acto o la disposición, debiendo remitirse en plazo máximo e improrrogable de veinte días a contar del requerimiento, bajo la personal y directa responsabilidad del Jefe de la dependencia en que obrare. Si no se hubiera recibido en plazo, se recordará nuevamente para que lo efectúe en plazo de diez días, con apercibimiento de multa al Jefe de la dependencia de 500 a 5.000 pesetas, y a cualquier otro responsable de la demora, multa que se hará efectiva por vía de apremio por el Tribunal, acordando lo demás que proceda para exigir a quien corresponda las responsabilidades a que diere lugar la desobediencia.

Admítase por la nueva Ley que el Tribunal, examinado el expediente administrativo, si lo considera necesario, declare no haber lugar a la admisión del recurso cuando por modo inequívoco y manifiesto constare la falta de jurisdicción o incompetencia del Tribunal, deducirse el recurso frente a algún acto relacionado en el artículo 40 o excluido de reclamación directa por el 39, no haberse interpuesto en los casos en que sea preceptivo el recurso previo de reposición y no

haberse subsanado la omisión en la forma establecida en el artículo 129, haber caducado el plazo de interposición. Pero es obligatorio que antes de declarar la inadmisión se haga constar a las partes el motivo, para que en plazo de 10 días puedan formular alegaciones y acompañar los documentos que interesasen a su derecho. Contra el auto que acuerde la inadmisión se concede recurso de súplica, y contra el desestimatorio de éste el de apelación, si hubiese sido dictado por Sala de la Audiencia Territorial en primera instancia.

Según la nueva Ley, son órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa las Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales, las de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y la Sala de Revisión de este Tribunal. La competencia de tales órganos se extiende a todas las incidencias y a la fiscalización y ejecución de las sentencias que dictare. La competencia de tales Salas no es prorrogable y, previa audiencia de las partes, puede ser apreciada por las mismas. Caso de declarar incompetencia con anterioridad a la sentencia, las actuaciones se remitirán a la que sea competente para seguir el curso de los autos.

Los Tribunales de lo contencioso-administrativo de las Audiencias se sustituyen por la Sala de lo contencioso-administrativo, que se constituirá en cada Audiencia Territorial, pudiendo el Gobierno crear excepcionalmente en la Audiencia Territorial respectiva otras Salas de lo contencioso-administrativo, cuya jurisdicción podrá limitarse a una o varias provincias y su sede radicar en la capital de cualquiera de ellas. Las Salas de las Audiencias Territoriales conocerán en única o primera instancia, según la Ley, de los recursos en relación con los actos no susceptibles del administrativo ordinario de los órganos de la Administración pública, cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional y de las cuestiones que susciten los Gobernadores civiles y los Presidentes de las Corporaciones locales al decretar la suspensión de acuerdos adoptados por éstas. La competencia de cada Sala se determina territorialmente, y tales Salas se componen de un Presidente y dos Magistrados.

En el Tribunal Supremo existirán las Salas de lo contencioso-administrativo que determinen las disposiciones orgánicas y las dictadas en ejecución de la nueva Ley y conocerán en única instancia de los recursos contencioso-administrativos que se formulen en relación con actos de órganos de la Administración pública cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional. En segunda instancia, de los

recursos en relación con decisiones susceptibles de apelación pronunciadas por las Salas de las Audiencias Territoriales y de los recursos de revisión contra sentencias firmes de estas mismas Salas. La primera de las Salas de lo contencioso-administrativo conocerá de los recursos de revisión contra sentencias firmes de las Territoriales. Cada Sala estará integrada por un Presidente y el número de Magistrados que señalen las disposiciones orgánicas del Tribunal. Actuarán divididas en Secciones, integradas por Presidente y dos Magistrados para los recursos en materia de personal y en relación a los actos de órganos de la Administración del Estado que no hubieren sido dictados por los Ministros, el Tribunal económico-administrativo central o el Superior de Contrabando y Defraudación, y por cuatro Magistrados en los demás casos. Para la vista y fallo será preciso, cuando se trate de incidentes de nulidad, recurso extraordinario de apelación o referentes a actos en que haya informado el Consejo de Estado en pleno o para dictar sentencias en caso de discordia, el Presidente y seis Magistrados y la Sala en pleno, para los recursos de revisión. La Sala de Revisión del Tribunal Supremo conocerá de los recursos que se formulen contra sentencias firmes de cualquiera de las Salas del Tribunal Supremo y se formará con el Presidente de este Tribunal, los de las Salas de lo contencioso-administrativo y los Magistrados de mayor antigüedad en cada una de ellas.

Para ser nombrado Presidente de las Salas se necesitará como mínimo tres años de servicios efectivos en el cargo de Magistrado del Tribunal Supremo. Para el nombramiento de Magistrados de las Salas del Alto Tribunal, una tercera parte se designará conforme a las normas para la promoción de Magistrados al Tribunal Supremo, otra tercera parte entre los adscritos permanentemente a la jurisdicción contencioso-administrativa, con diez años de servicios en la misma, que reúnan las condiciones generales para promoción al Tribunal Supremo y que presten servicios en la jurisdicción contencioso-administrativa al ser promovidos a dicho Tribunal. El otro tercio, entre Licenciados en Derecho en quienes concurren alguna de las condiciones expresadas por la Ley: desempeño del cargo de Catedrático de la Facultad de Derecho o disciplinas jurídicas, en las de Ciencias Políticas, con diez años de desempeño de Cátedra, Letrados de término del Consejo de Estado, Abogados del Estado, Jefes Superiores de 1.º, Letrados Mayores del Cuerpo Técnico del

Ministerio de Justicia o del facultativo de la Dirección de los Registros, Oficiales Letrados de las Cortes con categoría de Jefes Superiores de Administración, Auditores con categoría de Generales del Cuerpo Jurídico del Ejército, Armada y Aire, Jefes Superiores de Administración con quince años de servicios efectivos al Estado, dos en tal categoría ; Secretarios de primera categoría de Administración local con veinte años de servicios, cinco de ellos en capital de provincia de más de 200.000 habitantes, Abogados que hubieren ejercido la profesión durante veinte años y satisfecho durante cinco la primera cuota de contribución. Los Magistrados de las Salas de lo contencioso-administrativo territoriales se nombrarán dos terceras partes entre Magistrados, estimando como mérito preferente la especialización en Derecho administrativo. El resto, por oposición, entre funcionarios de las carreras Judicial y Fiscal con tres años de servicios efectivos. La oposición tenderá a verificar la especialización jurídico-administrativa y quedarán permanentemente adscritos a la jurisdicción contenciosa, conservando sus derechos en la carrera de origen.

La Ley reconoce capacidad procesal ante la jurisdicción contencioso-administrativa, además de las personas que la ostenten, con arreglo a la Ley de Enjuiciamiento civil, a la mujer casada y menores de edad en defensa de sus derechos, cuyo ejercicio esté permitido por el ordenamiento jurídico administrativo, sin la asistencia del marido o persona que ejerza patria potestad o tutela. Considera legitimados para demandar la declaración, de no ser conforme a Derecho y en su caso la anulación de los actos o disposiciones de la Administración, a los que tuvieren interés directo en ello, y si se pretende impugnar disposiciones de carácter general, a las entidades, corporaciones e instituciones de Derecho público y a cuantas entidades ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo, si la disposición impugnada afectare directamente a los mismos, salvo el supuesto del artículo 39-3, en que bastará tener interés directo.

Si se pretendiere el reconocimiento de situación jurídica individualizada, sólo estará legitimado el titular del derecho privado del ordenamiento que se considere infringido por el acto o disposición impugnada. Como parte demandada se considera a la Administración de que proviniera el acto o disposición objeto del recurso y la persona a cuyo favor derivaran derechos del propio acto.

Cualquier persona que tuviera interés directo en el mantenimiento del acto o disposición que motive la acción contencioso-administrativa podrá intervenir como coadyuvante, e igualmente quien tenga interés directo en la pretensión que formulase la Administración, pidiendo la anulación de sus propios actos lesivos. Los Colegios oficiales, Sindicatos, Cámaras, Asociaciones, Entidades constituidas legalmente para velar por intereses profesionales o económicos determinados, estarán legitimados como parte en defensa de los mismos.

La Ley impone la obligación a las partes de conferir su representación a un Procurador o tan sólo a Abogado con poder al efecto. La asistencia de Abogado es necesaria sólo en el caso previsto en el artículo 10 de la Ley de Enjuiciamiento civil. La representación de la Administración General del Estado corresponderá a los Abogados del Estado bajo la dependencia de la Dirección General de lo Contencioso, el que no podrá allanarse a la demanda sin estar autorizado para ello por el Gobierno.

Para las Entidades, Corporaciones o Instituciones a que se refiere el artículo 1.º de la Ley, su defensa será ejercida por los Abogados del Estado, salvo que aquéllas designen Letrado o Jitiguen entre sí o contra la Corporación del Estado o con otras Corporaciones o Instituciones públicas. El Abogado del Estado no puede allanarse a la demanda, pero sí abstenerse de intervenir, expresando las razones en que lo funde, caso en el que la Entidad, Institución o Corporación tendrá plazo de veinte días para poder designar representante en juicio o formular por escrito los fundamentos por los que estimen procedente la pretensión del actor. Habrá lugar a la celebración de vista cuando lo pidan las dos partes o el Tribunal lo estime necesario. Si no se acordare la celebración de vista, el Tribunal dispondrá que las partes presenten unas conclusiones sucintas acerca de los hechos alegados, prueba practicada en su caso y fundamentos jurídicos en que apoyan sus pretensiones.

En el acto de la vista o en los escritos de conclusiones no pueden plantearse cuestiones no suscitadas en los escritos de demanda y contestación, pero si el Tribunal juzgase oportuno, se tratare de cuestiones no planteadas en los escritos de las partes, lo pondrá en conocimiento de éstas.

Tanto en el acto de la vista como en el escrito de conclusiones, el demandante podrá solicitar que la sentencia formule pro-

nunciamiento concreto sobre la existencia y cantidad de daños y perjuicios de cuyo resarcimiento se trate, si constaren ya probados en los autos.

La sentencia pronunciará fallos de inadmisibilidad del recurso, de estimación o desestimación del mismo y pronunciamiento respecto de las costas. Se declarará inadmisibile el recurso interpuesto ante Tribunal que carezca de jurisdicción o competencia, por corresponder el asunto a otra jurisdicción u órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa si se hubiere interpuesto por persona incapaz no representada debidamente o no legitimada; que tuviere por objeto actos no susceptibles de impugnación; que recayere sobre cosa juzgada; que no se hubiere interpuesto si fuere preceptivo el recurso previo de reposición; que se hubiere presentado el escrito inicial fuera de plazo o en forma defectuosa; que al formalizar la demanda no se hubieran cumplido los requisitos de forma dispuestos en el artículo 69. La sentencia desestimaré el recurso cuando se ajustare a Derecho el acto o disposición a que se refiere, y lo estimará cuando el acto o disposición incurriere en cualquier forma de infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. (Que la constituye el ejercicio de las potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico).

Si estimara la sentencia el recurso, declarará no ser conforme a Derecho y en su caso anulará total o parcialmente el acto o disposición recurridos. Si se hubieran deducido pretensiones en tal sentido, reconocerá la situación jurídica individualizada y adoptará las medidas necesarias para el pleno restablecimiento de la misma. Si se hubiere pretendido resarcimiento de daños o indemnización de perjuicios, la sentencia se limitará a declarar el derecho, en el supuesto de que haya sido causado y quedará diferida al período de ejecución la consideración de la cuantía de los mismos, salvo el caso previsto en el artículo 79. (Que hayan sido probados en autos). Los fallos que dictaren las Salas de lo contencioso-administrativo en materia de ordenanzas fiscales que anularan el acto objeto del recurso, deberán expresar concretamente la forma en que han de quedar redactados los preceptos impugnados.

La sentencia que declara la inadmisibilidad o desestimación del recurso contencioso-administrativo sólo producirá efecto entre las partes. La que anulare el acto o disposición producirá efecto entre éstas y respecto de las personas afectadas por los mismos.

El demandante podrá desistir del recurso contencioso-administrativo, debiendo ratificar el demandante o estar autorizado por poder especial el representante, y si lo fuese la Administración pública, habrá de presentar testimonio expedido por funcionario competente del acto en que se acuerde el desistir, con arreglo a los requisitos exigidos por las leyes. Prevé la Ley la posibilidad de que los demandados se allanen al recurso contencioso con los requisitos exigidos en la misma.

Si interpuesto el recurso contencioso-administrativo, la Administración demandada reconociese totalmente las pretensiones del demandante en vía administrativa, cualquiera de las partes podrá ponerlo en conocimiento del Tribunal, el que, previa comprobación de lo alegado, declarará terminado el procedimiento y si la Administración dictare nuevo acto revocatorio de aquél, el actor podrá interponer de nuevo recurso contencioso sin previo recurso de reposición, contándose el plazo desde el día de notificación del acto revocatorio. Presentada la demanda, si el procedimiento se detuviera durante un año por culpa del demandante, se declarará caducada la instancia.

La solicitud de prueba debe expresar los puntos de hecho sobre los que haya de versar y se recibirá cuando haya disconformidad en los hechos y éstos fueran de indudable trascendencia. Aplícanse las normas del proceso civil ordinario con plazo único de treinta días para proponer y practicar. El Tribunal puede acordar también de oficio el recibimiento a prueba.

En cuanto a los efectos jurídicos de la sentencia, la que declare la inadmisibilidad o desestimación de recurso sólo producirá efectos entre las partes. Si anulare acto o disposición producirá efectos, no sólo entre las partes, sino también para personas afectadas por los mismos.

Contra las providencias de las Salas de lo contencioso, admítase el recurso de súplica y contra los autos de la Sala del Tribunal Supremo, salvo los de aclaración, y contra los de las Audiencias Territoriales cuando conozcan en única instancia. En los que conozcan en primera instancia, los autos serán apelables sin suspenderse la tramitación del procedimiento. Exceptúanse de apelación los desestimatorios de defensas previas, los resolutorios de peticiones en materia de prueba, los que recaigan en petición de

acumulación, los que deciden el recurso de súplica y los que están excluidos expresamente de apelación.

Las sentencias de las Salas de lo contencioso de las Audiencias Territoriales serán susceptibles de recurso de apelación, excepto en asuntos de cuantía no superior a 80.000 pesetas; los de personal, excepto cuando se refieren a separación de empleados públicos inamovibles, a aprobación o modificación de las ordenanzas de exacciones locales, los de validez de elección de Concejales y Diputados provinciales. Las sentencias que versen sobre desviación de poder siempre son susceptibles de apelación. El recurso de apelación puede interponerse por quien esté legitimado como parte, pero no podrá interponerse por los coadyuvantes con independencia de las partes principales. Como recurso extraordinario la Ley admite que puede la sentencia impugnarse en interés de la Ley por la Abogacía del Estado en apelación extraordinaria, en caso de estimar gravemente dañosa y errónea la resolución dictada.

Admítase también el recurso extraordinario de revisión si hay contradicción en la parte dispositiva de la sentencia, si las Salas de lo contencioso hubiesen dictado resolución contraria entre sí respecto al mismo litigante o a otro de la misma situación acerca del propio objeto y en fuerza de idénticos fundamentos, si pronunciada la sentencia se recobraren después documentos decisivos detenidos por fuerza mayor o por la parte a cuyo favor se hubiera dictado, los que hubiesen dictado la sentencia en virtud de documentos ignorados por una de las partes, haber sido reconocidos y declarados falsos o cuya falsedad se declarase después y dictada sentencia en virtud de prueba testifical fuesen los testigos condenados por falso testimonio; si la sentencia se hubiere ganado injustamente en virtud de prevaricación, cohecho, violencia o maquinación fraudulenta y si no resolviere alguna de las cuestiones planteadas en la demanda y contestación o se hubiere infringido el artículo 43, juzgar dentro del límite de las pretensiones y alegaciones formuladas por las partes.

La ejecución de sentencias corresponde al órgano que hubiere dictado el auto o disposición objeto del recurso. Luego que sean firmes, se comunicarán al órgano a quien corresponda para que lo lleve a puro y debido efecto. Mantiénese el principio de que tal órgano, en plazo de dos meses, adoptará una de estas resoluciones: ejecución del fallo, suspensión del cumplimiento total o parcial por el plazo que marque, o inexecución en absoluto, total o parcial. Los

dos últimos casos sólo pueden decretarse por el Consejo de Ministros, fundándose en una de estas causas : peligro de trastorno grave del orden público, temor fundado de guerra con otra potencia, quebranto de la integridad del territorio nacional o detrimento grave de la Hacienda pública, caso en el que, previo dictamen del Consejo de Estado, el de Ministros podrá fijar la modalidad de pago en forma que sea menos gravosa para el Tesoro público, lo que se pondrá en conocimiento del Tribunal para que, oída la parte, resuelva en definitiva sobre el modo de ejecutar la sentencia.

No pueden suspenderse ni dejar de ejecutarse las sentencias confirmatorias de actos o disposiciones de la Administración, salvo las de recursos interpuestos por la misma contra sus actos lesivos. Tanto en los casos de suspensión temporal o inexecución total o parcial, el Tribunal de instancia, cualquiera de las partes perjudicadas, previa audiencia de las demás, señalará la suma de resarcimiento de daños e indemnización de perjuicios, si no fuere posible atender en otra forma la eficacia de lo resuelto. Si se sometiera por la Administración al Tribunal el caso de ser inexecutable la sentencia por imposibilidad material o legal, el Tribunal, dentro del plazo de dos meses, con audiencia de las partes, acordará la forma de llevar a efecto el fallo.

Si la Administración fuese condenada al pago de cantidad líquida, deberá verificarlo en la forma y límites que permitan los presupuestos y disposiciones legales, y si fuere preciso crédito, suplemento de éste o presupuesto extraordinario, debe iniciar su tramitación dentro del mes siguiente al día de la notificación de la sentencia.

El Tribunal sentenciador, mientras no conste en autos la total ejecución de sentencia o la efectividad de indemnizaciones correspondientes, adoptará, a instancia de parte, cuantas medidas sean adecuadas para promoverla y activarla, y si pasados seis meses desde la recepción del testimonio de la sentencia la Administración no la hubiere ejecutado o satisfecho indemnización, el Tribunal, con audiencia de las partes, adoptará las medidas procedentes, sin perjuicio de lo que deducirá tanto de culpa por desobediencia.

Los recursos contencioso-administrativos en los que, según la Ley de 1944, se formulaba el de agravios, que, tras informe del Consejo de Estado, resuelve el Consejo de Ministros por jurisdicción retenida, pasan nuevamente a la jurisdicción contencioso-adminis-

trativa. La nueva Ley señala procedimiento especial abreviando plazos, diez días para remitir el expediente, quince para formalizar la demanda o contestarla, y contestada ésta, concluido el período de prueba, si la hubiere, el Tribunal, sin más trámite, dictará sentencia en el plazo de diez días.

Para los casos en que los Presidentes de las Corporaciones locales o Gobernadores civiles suspendan acuerdos por infracción manifiesta de las leyes, se da traslado a la Sala de lo contencioso de la Audiencia Territorial, para la remisión del expediente y alegaciones de la Corporación local e informe del Abogado del Estado y de quienes se hubieran personado en el proceso o, pasado el plazo de veinte días sin hacerlo, se dictará sentencia contra la que pueden interponer recurso de apelación los que hubieren comparecido en primera instancia.

Los recursos que tuvieran por objeto examinar la validez de la elección y proclamación de Concejales o Diputados provinciales han de interponerse en plazo de cinco días a contar desde la proclamación. Ha de fundarse en vicio grave de procedimiento que puede alterar el resultado, o carecer el proclamado de aptitud y capacidad exigidas por la ley. El recurso debe ser resuelto en plazo de treinta días, previa audiencia del Abogado del Estado, que ha de evacuarlo en plazo de ocho, y contra la sentencia de la Sala no procede recurso alguno, ni ordinario ni extraordinario.

Si el recurso impugnase acuerdo de Corporaciones locales, resolviendo acerca de condiciones legales del proclamado, se interpondrá, en plazo de cinco días, y contra la sentencia que se dicte cabrá apelación, que habrá de ser resuelta en plazo de dos meses.

La nueva Ley amplía el campo de la jurisdicción contencioso-administrativa, desaparece la jurisdicción retenida al pasar a lo contencioso-administrativo lo referente a asuntos de personal, hoy sometidos al llamado recurso de agravios. El recurso contencioso-administrativo no tiene únicamente el aspecto subjetivo, ya que se aplica a los asuntos de la Administración General del Estado el amplio criterio que desde 1924 se implantó en orden a la Administración local, admitiendo el recurso objetivo de anulación. Las palabras desviación de poder, como motivo de estimación de recurso, aparece en la nueva Ley. La jurisdicción alcanza al examen de la legalidad de disposiciones de carácter general. La especialización de los juzga-

dores tiene un avance en el nuevo texto. La simplificación de procedimiento especial para asuntos de menor cuantía y de personal, permitirá que, por el funcionamiento de las Salas en Secciones, pueda obtenerse mayor rapidez en la tramitación de los recursos, y resolución de los mismos. La reforma legal es de gran importancia para el régimen jurídico de la vida administrativa, intensificando el «estado de derecho».

JOSÉ GASCÓN Y MARÍN