

¿Es posible el recurso contencioso-administrativo en materia de Presupuestos locales?

por

MANUEL MUÑIZ ROMERO

A) PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

La cuestión que plantea la interrogante que sirve de título a nuestro trabajo, surge motivada por la diversa interpretación de que ha sido objeto, primero, el artículo 232 del Decreto Ordenador de Haciendas locales de 25 de enero de 1946 y, después, el 687 de la vigente Ley de Régimen local en su texto refundido de 24 de junio de 1955.

Ambos preceptos, de idéntico contenido, tienen su fundamento legal en el párrafo 8.º de la Base 65 de la Ley de 17 de julio de 1945, que vino a tratar de poner fin, como más adelante tendremos ocasión de ver, a lo preceptuado sobre la materia presupuestaria en el Estatuto municipal y en el Reglamento de Régimen municipal, ambos de 1924.

Antes de seguir adelante y adentrarnos propiamente en el problema planteado, creemos necesario transcribir el artículo 687 ya citado, puesto que es precisamente su texto el que nos lo plantea. Dice, en efecto, el expresado artículo: «Contra las resoluciones del Delegado (de Hacienda) en materia de Presupues-

tos ordinarios, cabrá recurso ante el Tribunal económico-administrativo provincial, *cuyo fallo será inapelable*.

Esta última frase del precepto que examinamos ha sido, y es, el punto de fricción entre el alcance que a la misma se atribuye por los propios autores de la Ley, en pos de los cuales se encuentra la propia Administración y cierto sector de la doctrina, y, frente a aquéllos, por el que le atribuye el Tribunal Supremo en una serie de sucesivas sentencias.

Los primeros, en efecto, estiman que la frase «cuyo fallo será inapelable», significa que contra los Presupuestos ordinarios no cabe el recurso contencioso-administrativo. El Tribunal Supremo, por el contrario, como luego veremos, afirma que dicha frase no tiene otro alcance que el considerar terminada la vía gubernativa, puesto que el fallo del Tribunal económico-administrativo es el acto de la Administración que causa estado, y por ello, abre la puerta de la correspondiente jurisdicción contenciosa.

En este momento, y antes de continuar, hemos de advertir la dificultad que una solución doctrinal absoluta del problema entraña, ya que las posiciones antagónicas están asentadas en argumentos nada desdeñables. Y añadamos, asimismo, que realmente el asunto ha quedado resuelto, de manera inequívoca en el terreno de la práctica jurídica, por el Tribunal Supremo. Por otra parte, creemos también que las posiciones de la doctrina, que a continuación vamos a insertar, tal vez hubieran sido otras si se hubiesen formulado con posterioridad a la promulgación de la nueva Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956.

Hechas, pues, aquellas referencias y estas advertencias preliminares, en orden a un adecuado planteamiento del problema, entremos en el mismo de una manera directa y en la forma más escueta posible.

B) POSICIÓN DE LOS AUTORES

Es doctrina corriente entre ciertos tratadistas de Derecho administrativo y entre los más conspicuos comentaristas de la

Ley de Régimen local, entender que la frase final del artículo 687 —«cuyo fallo será inapelable»—, significa, como ya hemos dejado sentado, la no admisibilidad del recurso contencioso-administrativo en esta materia de Presupuestos locales.

Así, por ejemplo, Ortiz Díaz (1) se refiere al criterio que sigue la nueva Ley de Régimen local de establecer un régimen especial de recursos en materia de Hacienda, según la pauta marcada al respecto por el Estatuto municipal. En efecto, sigue diciendo el referido autor, la Ley establece en esta materia cuatro clases de recursos: a) contra Presupuestos; b) contra imposición de exacciones; c) contra Ordenanzas de exacciones, y d) contra aplicación y efectividad de las mismas.

Y añade Ortiz Díaz que, como su trabajo se limita al estudio del recurso contencioso-administrativo en la nueva Ley de Régimen local, procede la exclusión del recurso contra los Presupuestos, ya que el contencioso-administrativo contra los mismos está eliminado de la Ley. Para fundamentar tal actitud, acepta las razones que para ello dió el legislador, justificadoras de lo que pretendía constituir una derogación del régimen hasta el momento reinante. En efecto, transcribe y acepta la explicación dada por el profesor Alvarez Gendín en su discurso de presentación en Cortes del Proyecto de Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945, quien al referirse concretamente al párrafo 8.º de la Base 65, del que, por otra parte, era autor personal, decía: «Los recursos contra este acto administrativo financiero de la Administración local son de índole jurisdiccional, con excepción de los interpuestos contra la aprobación de los Presupuestos, que se ventilarán ante los Tribunales económico-administrativos, pues entendía la Comisión que atañía más a la política económica local que a la legalidad de los acuerdos o actos corporativos, que entonces sí pueden tener su base de impugnación jurisdiccional aislada en el recurso contencioso, tanto subjetivo como objetivo».

No podemos negar que, indudablemente, el carácter espe-

(1) ORTIZ DÍAZ, José: *El recurso contencioso-administrativo en la nueva Ley de Régimen local*. I. E. A. L. Madrid, 1953, págs. 133 y ss.

cial del Presupuesto hace que, al revisarse estos actos, más que la legalidad de los acuerdos, lo que se somete a fiscalización son problemas ligados con cuestiones de técnica y política económicas, cuestiones que son difíciles de resolver si el Tribunal encargado de su fiscalización no tiene una preparación adecuada, es decir, no posee un cierto grado de especialización en estas materias. Por otra parte, y por lo que se refiere concretamente a la política económica, el Tribunal al resolver no ha de tener en cuenta, tanto razones de estricta justicia, cuanto razones de interés público o social, tan ligadas con la oportunidad de la medida.

Pero vaya por delante que tampoco se puede negar que por encima del carácter que puedan tener los Presupuestos están las ganancias de los particulares frente al obrar de la Administración y el imperio de la legalidad, y con ellas el de la Justicia. Y no cabe la menor duda que aquellas garantías, a pesar de las últimas palabras del párrafo transcrito del discurso de Alvarez Gendín, no han sido debidamente tenidas en cuenta si se acepta su interpretación del artículo 687. Por otra parte, el principio del respeto de las situaciones individuales frente al actuar de la Administración y la garantía que tal respeto supone, constituyen una de las piedras angulares de todo el Ordenamiento jurídico administrativo. Y no cabe dudar —todos estamos conformes en ello—, que la principal de todas esas garantías la constituye la posibilidad de enjuiciar el actuar de la Administración ante verdaderos Tribunales de Justicia, con todo lo que de independencia tales Tribunales entrañan. Excluir de tal enjuiciamiento o fiscalización jurisdiccional algunos actos administrativos, es algo de tal importancia y trascendencia que no basta aducir razones de especialidad del acto o de oportunidad de la medida para justificar semejante derogación, y mucho menos podrá efectuarse una derogación de principios básicos y generales con una frase o de una forma imprecisa.

Creemos, pues, que las razones aludidas por el legislador para sustraer al conocimiento de los Tribunales contencioso-administrativos la materia de Presupuestos locales no son suficientes, como más adelante tendremos ocasión de ver.

Por su parte, Garrido Falla (2) dice que la rotundidad con que proclama el artículo 687 de la Ley de Régimen local que los fallos de los Tribunales económico-administrativos son «inapelables», parece directamente dirigida a suprimir toda posibilidad de un contencioso-administrativo común.

Se refiere, después, el profesor Garrido, a los Presupuestos extraordinarios, y concluye diciendo que en esta materia el legislador ha entendido, al evitar el contencioso, que se trata más de cuestiones relativas a la política económica local que a la legalidad de los acuerdos locales. Como vemos, se está refiriendo también al discurso ya citado de Alvarez Gendín, aun cuando sin aceptar sus razones con la rotundidad de Ortiz Díaz.

Vemos, pues, cómo alrededor de las palabras de uno de los autores de la Ley de Bases de Régimen local, fundamento legítimo de todos los Cuerpos articulados que después la desarrollarían, han girado casi todos los autores y comentaristas, y aun la propia Dirección General de Administración Local, cuando de interpretar el tantas veces citado precepto se trataba.

Pero no sólo se aducen estas razones interpretativas de la intención del legislador, sino que se añade que la nueva legalidad local, al instaurar un régimen distinto del hasta entonces vigente, está claramente demostrando que lo que se pretendió por los autores de la Ley de Régimen local fué, precisamente, crear un nuevo sistema, derogatorio del anterior, en orden a los recursos admisibles en materia de Presupuestos ordinarios.

Así, concretamente, González Pérez (3), al oponer algunos reparos a la doctrina jurisprudencial que considera admisible en esta materia el recurso contencioso-administrativo y de la que más adelante nos ocuparemos, nos dice que el artículo 302, párrafo 3.º, del Estatuto municipal, disponía que contra resoluciones del Delegado de Hacienda sobre reclamaciones contra Presupuestos municipales «sólo se dará el recurso contencioso-admi-

(2) GARRIDO FALLA, F.: *Régimen de impugnación de los actos administrativos*. I. E. P. Madrid, 1956, pág. 79.

(3) GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Derecho procesal administrativo*, tomo II, I. E. P. Madrid, 1957.

nistrativo en única instancia, ante el Tribunal provincial». Y precisamente, frente a esta normativa aparece el artículo 687 de la vigente Ley, introduciendo un sistema nuevo que termina con el anterior del Estatuto.

Y añade, el referido profesor, que si tenemos en cuenta que cuando se trata de acuerdos o resoluciones del Delegado de Hacienda sobre aprobación de Ordenanzas de exacciones, se conserva el régimen anterior (artículo 272 del Decreto Ordenador de Haciendas locales y 726 de la Ley de Régimen local), esto es, posibilidad de recurso contencioso-administrativo en única instancia ante el Tribunal provincial, ello revela que la nueva ordenación lo que pretendió fué sustituir, en materia de presupuestos, el recurso contencioso por el recurso económico-administrativo; de aquí la frase «cuyo fallo será inapelable», que ha de referirse al contencioso-administrativo, pues, aunque es cierto que el contencioso-administrativo no constituye una segunda instancia o apelación de la vía administrativa, sabido es la impropiedad terminológica que existe en la materia.

Esta última argumentación no nos parece suficiente, pues no creemos pueda apoyarse ninguna tesis interpretativa, con rigor científico y jurídico, en la imprecisión terminológica, si precisamente, como argumentaremos más adelante, dicha frase imprecisa pretende, ni más ni menos, que implantar un régimen de excepción frente al general que domina en materia de recursos y en el que está en juego algo tan trascendental como son las propias garantías jurídicas de los administrados, es decir, la propia Justicia administrativa. Si se quiso derogar un sistema debió, no sólo basar esa derogación en razones suficientes, sino hacerlo con la adecuada claridad, empleando la terminología precisa y concreta.

Mayor fuerza tiene y es más difícil de eludir el argumento deducido por el profesor González Pérez, del artículo 20 del texto refundido de la Ley de lo contencioso de 8 de febrero de 1952 que, según la redacción de 30 de marzo de 1954, es hoy el artículo 94 de la vigente Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa. En dicho precepto, al enumerarse los casos en que los Tribunales provinciales de lo contencioso-administrativo

conocen una única instancia, se señalan los que se refieren a la aprobación o modificación de Ordenanzas de exacciones, pero no a los Presupuestos de las Entidades locales. De aquí se deduce que si en esta materia también procediera recurso contencioso-administrativo en única instancia ante el Tribunal provincial, como durante la vigencia del Estatuto, al redactarse este último precepto citado se hubiese hecho referencia al supuesto, del mismo modo que se hizo con las Ordenanzas de exacciones. Al no hacerlo así, es porque el legislador entendió que, contra la resolución del Tribunal económico-administrativo provincial sobre impugnación de Presupuestos, no procedía recurso contencioso-administrativo.

De todos estos argumentos, deduce González Pérez que el legislador local ha cambiado el criterio de la legislación anterior en materia de Presupuestos, pues antes se admitía en el Estatuto municipal, a semejanza del régimen establecido para las Ordenanzas de exacciones, reclamación que resolvía el Delegado de Hacienda, y contra el acuerdo de éste, recurso contencioso-administrativo en única instancia, mientras que el Decreto de 1946, primero, y la Ley de Régimen local, después, no admiten el proceso administrativo; por tanto, si no existe recurso de apelación, es porque no existe primera instancia.

Este último argumento, de mayor fuerza y sutileza, surge de las propias sentencias que a continuación vamos a pasar a comentar, puesto que en ellas, una vez que se admite la posibilidad del recurso contencioso-administrativo, se ve el Tribunal Supremo en la necesidad de decidir si tal recurso se da en única o doble instancia, y entonces aplica la legislación local anterior a la Ley actual que en esta materia no considera derogada, y en último extremo por aplicación analógica de lo establecido en materia de Ordenanzas de exacciones. Pero lo cierto es que, a nuestro entender, el determinar si existe o no una sola instancia contenciosa o dos, es un problema posterior y secundario. Lo esencial y primario es determinar si existe o no el recurso contencioso-administrativo en esta materia de Presupuestos, y nos parece insuficiente el argumento de que tal recurso no existe, porque determinado precepto legal no incluya expresamente a

los Presupuestos locales entre los actos sólo susceptibles de una instancia.

Precisamente en este punto es en el único que manifestamos alguna discrepancia con la doctrina jurisprudencial, porque si se admite la posibilidad del recurso contencioso-administrativo en esta materia de que venimos tratando, creemos que el Tribunal Supremo habrá de hacer una rectificación en este punto de la posibilidad de apelación de las sentencias de los Tribunales provinciales de lo contencioso (según la nueva Ley, Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias territoriales). Decimos esto, y en realidad es adelantar conceptos, porque dada la redacción del artículo 94 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, si se admite la posibilidad de esta vía en cuanto a los Presupuestos locales —y es necesario admitir tal posibilidad—, lógicamente habrá que admitir el recurso de apelación ante el Tribunal Supremo. Indudablemente ello implica hacer más larga la vía jurisdiccional en una materia en que, nunca lo hemos negado, está en juego toda la política económica de pueblos y provincias. Pero hemos de confesar que puestos a elegir entre el imperio de la Justicia administrativa y las razones político-económicas aducidas, con su secuela de eficacia y rapidez, somos partidarios de la criticada «lentitud» de la Justicia.

C) POSICIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO ANTE EL PROBLEMA

Expuestas y estudiadas hasta aquí las concordantes posiciones de los autores, con las que sustancialmente coinciden los principales comentaristas de la Ley de Régimen local, como Abella (4) y hasta cierto punto Marqués Carbó (5), aunque este último se limita a hacer una sucinta referencia al discurso de Alvarez Gendín y a la doctrina del Tribunal Supremo sin tomar un decidido partido, estudiemos ahora la posición del Tribunal

(4) ABELLA: *Régimen local*, 3.^a edición. Madrid, 1956, págs. 1075 y ss.

(5) MARQUÉS CARBÓ, LUIS: *La Ley de Régimen local*, tomo II Barcelona, 1951-52, pág. 496.

Supremo ante el problema que tenemos planteado, para por último determinar cuál sea la nuestra ante el mismo, aunque ésta ya ha podido ser fácilmente descubierta por las hasta cierto punto asistemáticas apostillas que hemos puesto a las diversas opiniones.

Pero antes de exponer concretamente la doctrina jurisprudencial, diremos que precisamente las tesis de alguno de los autores y comentaristas citados, surgen como crítica de alguna de las sentencias que a continuación se han de citar. Y tan es así, que, concretamente Abella, no duda en calificar a tales sentencias de «desconcertantes», añadiendo que como tal han sido calificadas por todas las autoridades municipalistas y por los técnicos.

Traemos a colación esta calificación de «desconcertantes», porque precisamente ha sido la que nos indujo a realizar este modesto trabajo. En efecto, conocíamos las sentencias del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1950 y la de 5 de octubre de 1955, que eran precisamente a las que se aplicaba tal calificativo, y, además, las de 20 de abril de 1955 y la de 28 de febrero de 1956, estas últimas de idéntico contenido, en sustancia, que las anteriores, y, francamente, no nos explicábamos del todo el calificativo de «desconcertantes», puesto que, en principio, las considerábamos concordes con la letra de los tantas veces repetidos artículos 232 del Decreto Ordenador de las Haciendas locales y el 687 de la Ley de Régimen local, basándose para ello en una argumentación simplista, que no era otra que decir que el recurso contencioso-administrativo lo que hace es abrir paso a la actuación de una nueva y verdadera jurisdicción; abrir paso al verdadero proceso administrativo, y si esto es así, la frase «fallo inapelable» naturalmente había de referirse a la imposibilidad de ulterior recurso en la propia vía administrativa. Dicha frase no significaba para nosotros más, sino que el fallo o resolución del Tribunal económico-administrativo provincial había agotado la vía administrativa causando estado y, por tanto, quedaba abierta la vía contenciosa.

Abundando aún más el aludido comentarista en su criterio de no aceptar la doctrina del Tribunal Supremo, llega a añadir

que las sentencias que cita no podía creer que sentaran jurisprudencia. Sin embargo, por la cita de sentencias hecha por nosotros, es fácil colegir que al parecer sí que la han sentado, pues al menos hay una sentencia posterior a las que él cita, cual es la de 28 de febrero de 1956.

Así, pues, tomando tras este largo inciso, el problema donde lo dejamos, observamos que frente a la que se titula interpretación auténtica del sentido de la Ley y de la intención del legislador, en orden al hoy vigente artículo 687 de la Ley de Régimen local, se alzó el Tribunal Supremo en sentencia de 18 de marzo de 1950 para sentar a su vez la doctrina de que la nueva legalidad local en lo único que había reformado la anterior era en la ampliación que había realizado de la vía administrativa, que ya no terminaba en el Delegado de Hacienda, como en el Estatuto, sino en el Tribunal económico-administrativo provincial, y que, la tan traída y llevada frase «cuyo fallo será inapelable», habría de entenderse en el sentido de que se había agotado la vía gubernativa con la resolución del Tribunal económico-administrativo y que, por tanto, con tal resolución quedaba abierta la jurisdiccional contencioso-administrativa. Se añadía en tal sentencia que, como por otra parte, en lo demás subsiste el Estatuto municipal, esta vía contenciosa sólo constaba de una instancia ante el correspondiente Tribunal contencioso-administrativo provincial, siendo, por tanto, la sentencia de éste inapelable. En la actualidad, y por imperio del artículo 94 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, unido a la cláusula derogatoria de la misma, discrepamos, como ya hemos dejado sentado, de esta última parte de la doctrina jurisprudencial.

Con posterioridad a esta sentencia, ha sido reiterada su doctrina por las ya citadas de 20 de abril y 5 de octubre de 1955 y por la de 28 de febrero de 1956, alguno de cuyos considerandos transcribimos, porque además de ser reiteración de la doctrina sustentada con anterioridad por el más alto organismo jurisdiccional de nuestra Patria, la creemos de una gran claridad de concepto.

En efecto, dice así el segundo considerando de dicha sentencia: «Que si bien la Ley de Régimen local, al establecer en su

artículo 656 (hoy 687 del texto refundido) que la aprobación de los Presupuestos ordinarios puede ser reclamable ante el Delegado de Hacienda, vino a reiterar lo dispuesto sobre ello por el artículo 301 del Estatuto municipal, no coincide con éste en cuanto a los recursos posteriores, ya que, mientras el artículo 302 del mismo autorizaba el contencioso-administrativo ante el Tribunal provincial en única instancia, aquella Ley amplió la vía gubernativa, permitiendo además de la reclamación ante el Delegado de Hacienda, la económico-administrativa ante el Tribunal provincial correspondiente, previniendo al hacerlo, que esta última reclamación económica sería inapelable, y no haciendo referencia alguna al recurso contencioso-administrativo; siendo, lógicamente, de interpretar y de estimar esta última disposición en el sentido de que, aunque el designio del legislador al utilizar el término inapelable, hubiera sido el de que tal reclamación fuera única y excluyente de cualquier otra, siempre resultará lo cierto que los conceptos fallo inapelable, única instancia y sin ulterior recurso, referidos a la vía gubernativa, nunca podrán tener otro significado y alcance que los de fijar el final de esa jurisdicción administrativa sobre los actos de esta naturaleza, reclamables también en la jurisdicción contenciosa; lo que al ser relacionado con el caso de que ahora se trata, lleva a la apreciación de que la consabida reclamación económica en única instancia o con fallo inapelable, como resolución final de la Administración, es indudablemente susceptible de recurso contencioso-administrativo, previa, naturalmente, la concurrencia de los requisitos de admisión y de la inexistencia de las causas de exclusión que, respectivamente, se determinan en los preceptos correspondientes de la Ley orgánica de esta Jurisdicción».

Y en el considerando siguiente se añade que este recurso contencioso-administrativo sólo será en única instancia, si se atiende al criterio orientador del régimen de recursos en materia de Haciendas locales y de Presupuestos ordinarios, según la trayectoria marcada por el Estatuto municipal, ya que a este criterio de aplicación e interpretación legal no se ofrece la cláusula derogatoria contenida en la primera de las disposiciones finales de la Ley de Régimen local, en cuanto autoriza expresamente la vi-

gencia de las disposiciones anteriores que no siendo incompatibles la complementen.

D) SÍNTESIS CRÍTICA

Creemos que nuestra adhesión a la doctrina del Tribunal Supremo, excepto en la actualidad, y por aplicación de la Ley de lo contencioso-administrativo de 1956, en este último punto de la inapelabilidad de las sentencias de los Tribunales provinciales de lo contencioso-administrativo, ha quedado ya suficientemente expresada.

En efecto, creemos que no podía ser otra la posición del Alto Tribunal si quería ser consecuente con su propia doctrina, y sobre todo, lógico con la tendencia general del Ordenamiento jurídico-administrativo, dentro de cuyo marco era necesario encajar las palabras y el contenido del artículo 687 de la Ley de Régimen local.

Sentar la doctrina contraria, a pesar de las explicaciones dadas por los propios autores de la Ley, hubiera sido, sin suficientes razones y sin una formulación expresa y clara, trastocar todo un sistema y toda una serie de concepciones en orden a la revisión de los actos administrativos que son, precisamente, la base de las garantías de los particulares frente al actuar de la Administración. La interpretación jurisprudencial de las leyes debe tender, más que a aplicar la letra de la ley o una posible intención del legislador, a encajar esa letra o esa intención legales dentro del marco general del Ordenamiento jurídico, siendo fiel a los principios básicos que son el fundamento de dicho Ordenamiento, pues esta es la única forma de que la jurisprudencia sea constructiva, defendiendo a su vez a la justicia.

Porque, indudablemente, terminada la vía administrativa, queda abierta siempre, salvo casos excepcionalísimos, la jurisdiccional contencioso-administrativa, cualquiera que sea la frase que se emplee para denotar que dicha vía administrativa ha terminado. Y si lo que se pretende es establecer una excepción, en materia tan trascendental como la que tratamos, pues en ella, y

no nos cansamos de repetirlo, está en juego la propia Justicia administrativa, debió consignarse dicha excepción, de modo claro y expreso en la propia Ley, y, sobre todo, fundarla en razones de suficiente peso. Si no se hizo así, había que aceptar todas las consecuencias que habrían de seguir a las palabras consignadas, que, en este caso, no serían otras que abrir la vía contenciosa. Ya sabemos que la vía contenciosa no es una nueva instancia, ni mucho menos una apelación o recurso, a pesar de su tradicional denominación «recurso contencioso-administrativo», sino una vía procesal que se abre cuando el acto administrativo ha quedado, por así decirlo, perfeccionado a los efectos procesales, una vez que ha sido revisado en la vía administrativa por medio de los recursos que se dan dentro de la misma.

Pero, además, las leyes deben interpretarse, más bien que teniendo en cuenta la posible intención del legislador o autor de la ley en el momento de su confección, intención que es difícil de determinar y, sobre todo, que puede carecer de encaje dentro del Ordenamiento en vigor en el momento de la aplicación de tal ley, observando atentamente las palabras que aquél empleó en la redacción del precepto y su conexión con el significado más adecuado que las mismas tengan dentro del Ordenamiento vigente y, sobre todo, con las consecuencias que dicha aplicación pueda tener dentro del mismo. También, y esto es fundamental, habrá de tenerse en cuenta cual sea, en la materia determinada de que se trate, la dirección que las leyes en vigor vayan imprimiendo, puesto que con ello se puede llegar a determinar, de manera inconcusa, cual sea el criterio del legislador, no en un momento pasado, sino en la actualidad.

En cuanto a esto último, es indudable, que en la materia concreta que nos ocupa, hay una corriente legislativa ininterrumpida y cada día más acentuada que, en el transcurso de pocos años, e incluso en países de honda raigambre liberal donde todavía están vigentes casi todas las instituciones políticas del sistema, tiende a acentuar las prerrogativas de la Administración pública, debido a una serie de complejos factores de todos conocidos. Este aumento de las prerrogativas de la Administración trajo, lógicamente, como contrapartida el aumento

de las garantías de los particulares, por la necesidad de mantener siempre en equilibrio el binomio Prerrogativa-Garantía. La tendencia, pues, de las legislaciones actuales, es la de aumentar las garantías de los particulares, sometiendo a revisión jurisdiccional actos que, sólo hace unos años, era inconcebible que pudieran ser objeto de recurso contencioso. Piénsese, por lo que a nuestra legislación respecta, en los actos discrecionales y en las disposiciones generales.

A este respecto, no cabe la menor duda que si se acepta la explicación dada por los autores de la Ley de Régimen local, en cuanto al alcance del artículo 687, tal precepto supone un paso atrás en la construcción de un Régimen jurídico-administrativo, y por ello repetimos una y otra vez, que, lógicamente, la doctrina del Tribunal Supremo si había de ser constructiva y respetuosa con la Justicia, tenía que ser la contraria.

Y bastará una simple ojeada a nuestras leyes administrativas de última hora para ver claramente que esta tendencia universal de aumentar las garantías jurídicas de los ciudadanos mediante concesión de un completo régimen de recursos y requisitos formales, también se dé de una manera decidida en nuestra legislación. A vía de ejemplo bastará citar la Ley de Expropiación forzosa de 1934; la Ley del Suelo de 1956, que incluso llega a crear, en su artículo 223, una verdadera acción popular, y, sobre todo, la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, que en este afán de aumentar las garantías, formula con carácter general el principio del silencio administrativo; configura, de forma expresa, el recurso por desviación de poder, y sobre todo, y por lo que a nosotros ahora nos interesa, establece el recurso directo contra las disposiciones generales.

De todo lo dicho, deducimos, lógicamente, que si el legislador de 1945 quiso sustraer al conocimiento de la Jurisdicción contencioso-administrativa la materia de Presupuestos locales, debió consignar tal excepción, y por serlo, con toda la claridad necesaria, y si por otra parte consideraba que hacía falta tal derogación de la legalidad anterior, que encajaba en la corriente del Ordenamiento general administrativo, debió, a su vez, basarla en razones suficientes.

Por ello no nos cansamos de repetir que consideramos acertada, y más aún, necesaria, la decidida actitud del Tribunal Supremo cuando se le planteó el primer caso en la materia. Porque, en último extremo, lo que estaba haciendo el Tribunal Supremo no era otra cosa que encajar el precepto de referencia dentro del marco total de nuestro Ordenamiento jurídico-administrativo; mantener las garantías de los administrados y su defensa, mediante la posibilidad de acceso a un Tribunal independiente, y, en una palabra, mantener los principios más elementales de la Justicia administrativa. Además, al hacer caso omiso, en su aplicación del artículo 687, de las razones dadas por los autores de la Ley, estaba aludiendo de forma directa a la insuficiencia de tales razones como justificadoras de la excepción.

Porque, repetimos, no cabe la menor duda que no son suficientes las razones de política económica aducidas para regatear garantías jurídicas a los administrados. Los intereses de éstos, ni aun los de las propias Corporaciones locales, quedaban suficientemente garantizados con el sistema que se pretendió implantar. Baste considerar al respecto, y ello lo hace notar el propio Abella y Marqués Carbó, el carácter administrativo de los Tribunales económicos y la composición de los mismos. En tales Tribunales hay autoridades que previamente han intervenido en la aprobación de los Presupuestos locales, como son el Delegado de Hacienda y el Interventor de la propia Delegación de Hacienda.

Por otra parte, no se nos puede aducir que basta a las garantías de los administrados la posibilidad de recurso contencioso contra el acto administrativo aislado, contra el acuerdo. Ello puede dar lugar a una situación de indefensión. Si el legislador actual hubiera creído suficiente garantía tal cosa, seguramente que en la nueva Ley de lo contencioso no hubiera introducido el recurso directo contra las disposiciones generales y se hubiera conformado con el indirecto que ya existía, contra el acto aislado de aplicación de tales disposiciones. Piénsese, por ejemplo, en la omisión de una consignación legal a favor de un funcionario, o en la no aprobación del Presupuesto por el Delegado de Hacienda al considerar que una de las consignaciones

necesarias para la vida del Municipio no se adapta a la Ley. Lo más probable es que el Tribunal económico-administrativo provincial mantenga el mismo criterio, precisamente por formar parte de él dicho Delegado. Vemos cómo no existe una verdadera garantía de imparcialidad, pues ésta la da sólo la independencia.

Aparte todas estas razones aludidas, que no negamos puedan ser discutibles, y que van encaminadas a argumentar en favor de las sentencias citadas del Tribunal Supremo en la época que se dictaron, es indudable que la Ley vigente de la Jurisdicción contencioso-administrativa ha venido a poner, de una manera definitiva, orden en esta materia y a fijar el verdadero alcance de la frase, tan traída y tan llevada, «cuyo fallo será inapelable».

En efecto, en el artículo 1.º de la citada Ley se configura la Jurisdicción contencioso-administrativa como aquella que tiene por objeto el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo. Según esta regla general, todos los actos administrativos, así particulares como generales, en tanto en cuanto no están excepcionalmente excluidos de esta jurisdicción, son susceptibles de recurso contencioso-administrativo. Y nadie nos puede negar que, por muy especial que sea, el Presupuesto local es un acto de esta índole.

Según esto, bastará para saber si los Presupuestos locales están o no están sustraídos al conocimiento de la Jurisdicción contencioso-administrativa, buscar el artículo o artículos de la propia Ley reguladora de tal Jurisdicción en donde se consignent los actos contra los que no se admite recurso: si entre ellos están los Presupuestos locales no habrá cuestión de clase alguna: estaremos en presencia de la excepción. Pero si no están, es indudable que contra ellos se da el régimen general del recurso contencioso-administrativo.

El artículo de la Ley de lo contencioso en donde se consignan estas excepciones es el 40, y, en efecto, vemos que entre los casos que enumera no incluye a los Presupuestos locales. Y si por ello fuera poco, dice el referido artículo: «No se admitirá recurso contencioso-administrativo contra... f) los actos que se

dicten en virtud de una Ley que *expresamente* los excluya de la vía «contencioso-administrativa».

El subrayado de la palabra expresamente nos excusa de ulterior comentario, porque si el artículo 687 de la Ley de Régimen local no excluye a los Presupuestos de una manera expresa de esta vía contenciosa, indudablemente es claro que no estarán excluidos de la misma.