

Las Entidades locales y la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa (*)

SUMARIO.—I. *La Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa y las Entidades locales.*—1. La Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa.—2. La regulación del contencioso-administrativo local.—3. La unidad del proceso administrativo.—II: *La posición procesal de las Entidades locales.*—1. Las Entidades locales en el proceso administrativo.—2. Las Entidades locales como parte demandante.—A) Las Entidades locales, demandantes en los procesos referentes a actos de otra Entidad pública.—B) Las Entidades locales en el proceso de lesividad.—3. Las Entidades locales como parte demandada.—III: *Los procesos especiales.*

I

LA LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y LAS ENTIDADES LOCALES

1.—LA LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA (1).

En 1954, cuando se abordó la tarea de reformar nuestra Jurisdicción contencioso-administrativa, desde la Academia de Juris-

(*) El presente artículo es el texto de la conferencia pronunciada por el autor en el Salón de Actos del Cabildo insular de Gran Canaria, durante las «Jornadas Municipalistas» de 1957.

(1) Un estudio general de los problemas que plantea la nueva Ley, en mi *Derecho procesal administrativo*, tomo II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957.

prudencia me permití señalar la tremenda responsabilidad que asumía el legislador y los graves riesgos que ello suponía. Pues si peligroso hubiese sido no abordar una reforma cuya necesidad era por todos exigida, mucho más hubiese sido satisfacer a medias aquella necesidad promulgando un nuevo texto, en el que, por respeto a los intereses creados o por buscar fórmulas de transacción entre criterios dispares, se hubiesen mantenido, con atenuaciones más o menos apreciables, algunos de los defectos capitales de la legislación en vigor.

Afortunadamente no ha sido así. Y el texto que obtuvo la sanción legislativa de 27 de diciembre de 1956, supone, sin duda alguna, un paso decisivo en la estructuración de un régimen de garantías del administrado.

He de reconocer, sin embargo, que algunos de los problemas fundamentales que nuestra legislación tenía planteados, como el de la especialización de los Magistrados en esta Jurisdicción, sólo a medias ha sido resuelto. El Gobierno, en el proyecto que remitió a las Cortes, con un ponderado criterio digno de elogio, contenía una innovación trascendental, que podía haber sido decisiva: la posibilidad de ingresar en las Salas de lo contencioso-administrativo, además de por el procedimiento del concurso entre los Magistrados que acreditaren una especialización jurídico-administrativa, por el mecanismo de la oposición directa, a la que pudieran concurrir todos los Licenciados en Derecho. El proyecto pretendía atraer a esta Jurisdicción a lo mejor de nuestras Facultades de Derecho, con vocación decidida hacia el Derecho público, ofreciéndoles el aliciente de una brillante carrera en la Magistratura.

En las Cortes fracasó este loable propósito. Por razones que todos conocemos, se derrumbó uno de los preceptos más encomiables que contenía la reforma, al convertir aquella oposición libre en una oposición restringida, a la que únicamente podían concurrir los Jueces y Magistrados con tres años de servicios efectivos.

Todavía, sin embargo, es posible salvar en parte la reforma, si el Gobierno hace uso adecuado de la autorización que le otorgan las disposiciones adicionales, y regula adecuadamente la oposición y el concurso, que han de ser las vías para reclutar el personal de esta Jurisdicción.

Pero, aparte de esta quiebra de la Ley, verdaderamente lamen-

table, la reforma ha supuesto una culminación de las aspiraciones más avanzadas, colocando nuestro sistema de garantía del administrado a la cabeza del Derecho comparado. Porque, en efecto, la nueva Ley ofrece, además de una depurada técnica, las siguientes, innovaciones trascendentales, respecto de la legislación anterior:

1.º La superación del formalismo de nuestra justicia administrativa.

2.º La ampliación extraordinaria del ámbito de la Jurisdicción; y

3.º La superación, también, de ese mito que había creado nuestra doctrina sobre la función revisora de la Jurisdicción administrativa.

Examinemos, brevemente, el alcance de estas fundamentales innovaciones del nuevo texto legal.

Por lo pronto, la Ley ha superado por completo el formalismo de nuestra justicia administrativa. Todos recordamos las sutilezas y filigranas de nuestros Fiscales y Salas de lo contencioso-administrativo para encontrar algún defecto procesal que les dispensara de examinar el fondo de las cuestiones planteadas por el demandante. Basta con acudir a las estadísticas judiciales para ver el porcentaje extraordinario de «recursos contencioso-administrativos» que se fallaban sin entrar a examinar el fondo, por apreciar la existencia de defectos procesales. Esto, señores, una vez que entre en vigor la nueva Ley, se ha acabado en absoluto. Se han acabado por completo aquellas sutilezas acerca de que había que citar expresamente en el suplico de los escritos de interposición del recurso y de demanda la disposición general cuando se impugnaba el acto concreto de que era desarrollo. Se acabaron, también, las sutilezas acerca de que el recurso tenía que dirigirse contra el acuerdo primero y no contra el resolutorio de la reposición. Y se acabaron, en fin, esa serie de «excepciones dilatorias», o «perentorias», o como quieran llamarse, que la Sala podía apreciar de oficio a última hora, sin que las partes hubieran podido discutir los defectos procesales en que se basaban.

Por otro lado, la nueva Ley ha ampliado enormemente el ámbito de la Jurisdicción. Y lo ha ampliado, fundamentalmente, en

dos sentidos. En un aspecto subjetivo, al ampliar la legitimación activa. En la nueva Ley, no hace falta que el demandante tenga un derecho subjetivo. Para poder acudir ante la Jurisdicción administrativa, basta con alegar un interés directo en el asunto. Y también lo ha ampliado en un aspecto objetivo. Según la nueva Ley, cualquier acto administrativo, cualquiera que sea su naturaleza, es posible ser impugnado en vía contencioso-administrativa. Se llega a admitir la posibilidad de impugnar disposiciones de carácter general. Y los actos políticos o de Gobierno han sido reducidos a la menor expresión, siguiendo las corrientes más avanzadas del Derecho comparado.

Y, por último, la Ley ha acabado con ese mito que era el principio de la función revisora. Esto no ha sido un fallo de la Jurisprudencia, sino también de la doctrina. La doctrina había construido el principio de la función revisora, y lo entendía en el sentido de que, en un proceso administrativo, las partes únicamente podían discutir lo que habían alegado en vía administrativa, las partes únicamente podían probar lo que no habían podido probar en vía administrativa. Esto era una errónea interpretación del principio tal como nació en el Derecho francés. Lo que este principio supone es, sencillamente, que tiene que haber un acto administrativo previo antes de acudir al «recurso contencioso»; pero, una vez que exista el acto previo, las partes pueden alegar y probar ante los Tribunales todo lo que estimen conducente para que prosperen sus pretensiones. No se trata aquí, como dije antes, de hacer un completo estudio de la nueva Ley. Mi propósito es mucho más limitado. Se trata, sencillamente, de ofreceros un resumen de la repercusión que esta Ley ha de tener en la actuación procesal de las Entidades locales.

2.—LA REGULACIÓN DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO LOCAL.

En el régimen vigente, existían dos tipos de normas radicalmente distintas; el proceso administrativo era diferente, según que el acto que se impugnaba emanara del Estado o de una Entidad local. Desde la Dictadura, nuestras Leyes de régimen local habían introducido normas sobre los «recursos contencioso-administrati-

vos» que se aplicaban con carácter preferente; la legislación contencioso-administrativa se aplicaba únicamente con carácter supletorio. Esta tendencia llegó, a través de la Ley municipal de la República, hasta la Ley de régimen local de 1950, y perdura todavía en el texto refundido de esta Ley de 1955.

Cuando el 8 de febrero de 1952 se aprueba el texto refundido de la Ley de lo contencioso-administrativo, en él se recoge toda esta serie de normas sobre el «contencioso-administrativo» que estaban en la Ley de régimen local. Pero aun cuando, a partir de este momento, el texto legal era único, los regímenes seguían siendo distintos. Porque existían normas que se aplicaban al contencioso estatal, y otras que se aplicaban al contencioso local. Había diferencia en el régimen de los plazos; en la legitimación para recurrir; en los tipos de recurso contencioso; en el sistema de excepciones; en el régimen de la notificación, etc. Es decir, había una serie de normas muy distintas, según que el acto objeto de recurso emanase del Estado o de una Entidad local. A raíz de la publicación del Texto refundido, se planteó el problema de si él mismo había derogado las normas que, sobre el recurso contencioso, contenía la ley de régimen local. La doctrina fué unánime, salvo alguna excepción, y opinó que el texto refundido había derogado las normas de la Ley de régimen local sobre el «recurso contencioso-administrativo». Las razones eran evidentes: primero, la finalidad derogativa de la propia Ley de 18 de marzo de 1944, que autorizaba la refundición, y, además, el propio carácter de la refundición. Porque una refundición supone una *subrogatio*, a diferencia del común *abrogatio*; implica la derogación de todos los preceptos refundidos. Sería absurdo una refundición que dejara vigentes, fuera del texto refundido, los preceptos que en él habían sido recogidos. Sin embargo, no fué éste el criterio del legislador. Unos meses después de publicarse el texto refundido, se publicaba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, y, en este Reglamento, había un artículo, el 375, que decía que el recurso contencioso-administrativo se regiría: primero, por Ley de régimen local y este Reglamento, y después, por el texto refundido de la Ley de lo contencioso-administrativo. Por tanto, la norma general sobre contencioso pasaba a ser norma supletoria, y regían, en primer lugar, las normas sobre el régimen

local. Las lamentables consecuencias que de este equivocado criterio se derivan, quedan puestas de manifiesto con un botón de muestra: cuando en 1955 se publicó el texto refundido de la Ley de régimen local, en él se sigue recogiendo un precepto, el que fijaba la cuantía de la apelación en 20.000 pesetas, que había sido derogado antes por la Ley de 30 de marzo de 1954.

Todo ello aconseja un texto único; no un texto sobre recurso contencioso-administrativo por un lado, y un texto de régimen local, por otro. Es necesario un texto único. Y algo más: un régimen unitario para todos los tipos de procesos administrativos, independientemente de la Entidad que hubiera dictado el acto objeto de impugnación.

3.—LA UNIDAD DEL PROCESO ADMINISTRATIVO.

Esta tendencia unificadora logra consagración plena en la nueva Ley. La nueva Ley, no solamente supone un texto único, sino un régimen unitario para todos los tipos de proceso administrativo. Por tanto, una vez entre en vigor, las Entidades locales se regirán por las mismas normas procesales que el Estado en su actuación ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

No quiere esto decir que se haya aplicado al contencioso local las normas generales sobre recurso contencioso-administrativo. Si alguna Ley ha servido de criterio inspirador a la nueva, ha sido, precisamente, la de régimen local. Y ello, por una razón evidente: que como esta Ley es mucho más reciente que la arcaica y general sobre el contencioso-administrativo, ella contenía una regulación y unos principios más aceptables y, por consiguiente, susceptibles de generalización. Han sido, por tanto, las normas reguladoras del contencioso local las que han pasado a informar el sistema contencioso-administrativo unitario que la nueva Ley instara. Pues bien: el problema es el siguiente: si las normas procesales son las mismas para las Entidades locales que para el Estado, en realidad, tendríamos que hacer aquí un estudio general de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, aun cuando las normas son las mismas para las Entidades locales que para el Estado, todavía existen algunas específicas para el «recurso con-

tencioso-administrativo», cuando está presente una Entidad local. Y es lo que voy a hacer aquí: un resumen de estas especialidades que ofrece la presencia de una Entidad local en un proceso administrativo.

II

LA POSICION PROCESAL DE LAS ENTIDADES LOCALES

1.—LAS ENTIDADES LOCALES EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO.

¿Cómo puede aparecer una Entidad local en un proceso administrativo? Sabido es que el proceso administrativo, como todo proceso, supone la actuación de dos tipos de sujetos. Unos discuten acerca de la conformidad de una pretensión con el Ordenamiento jurídico: son las partes; Otro, que decide acerca de cuál de las dos partes tiene razón. Es indudable que una Entidad local no puede aparecer en el proceso como juez, sino como parte. Y como la posición que las partes pueden adoptar son dos, demandante y demandada, en principio, una Entidad local puede comparecer en un proceso como parte demandante o como parte demandada. Lo normal será lo segundo. Lo normal será que la Entidad local sea parte demandada. Y ello, por una ineludible consecuencia de los principios que informan el régimen administrativo.

En un régimen administrativo, la Administración pública, es persona jurídica, sometida al Derecho. Pero no es un sujeto de Derecho como los demás; está investida de prerrogativa. Está sometida al Derecho; pero no al mismo Derecho que los demás sujetos, sino a un Derecho especial. La Administración pública tiene una posición exorbitante del Derecho común. Y esto se traduce en dos importantes privilegios, que se conocen con los nombres de privilegio de la decisión ejecutiva y privilegio de la acción de oficio. El primero implica que una Entidad pública no tiene necesidad de acudir a un Juez para que reconozca su derecho; una Entidad pública no tiene por qué incoar un proceso para que, a través de él,

se dicte sentencia en que se reconozcan sus pretensiones. Una Entidad pública, puede, por sí, reconocer sus derechos y dictar un acto investido de presunción de legitimidad, que es ejecutivo y obligatorio para las partes. La Administración pública, en frase de Hauriou, puede hacerse justicia a sí misma; ella dicta un acto ejecutivo y obligatorio. No hay por qué extrañarse cuando un procesalista habla, al referirse a este privilegio, que estamos en presencia de una autodefensa administrativa. Porque, realmente, eso es lo que ocurre cuando la Administración, por sí, dicta su título ejecutivo.

El segundo principio, el de la acción de oficio, supone algo más. La Entidad pública, no sólo puede dictar un acto ejecutivo, sino que puede aplicar el mecanismo de la ejecución forzosa, para obligar a la realización de lo dispuesto en el acto administrativo.

Pues bien: si una Entidad local es Administración pública, como reconoce el artículo 1.º de la nueva Ley, es lógico que goce de estos privilegios y, por consiguiente, en principio, puede dictar actos ejecutivos. De aquí que sea el particular afectado por el acto el que tiene que actuar como demandante en el proceso. Pero aun cuando lo normal sea que la Entidad local actúe como parte demandada, también puede actuar como parte demandante. Y esto en dos supuestos fundamentales:

1.º) Cuando la Entidad local acude a un Juez para pedir la anulación de un acto de otra Entidad pública.

2.º) Cuando la Entidad local comparece ante el Juez para pedir la anulación de uno de sus propios actos.

Si en el primer caso no hay una derogación de los principios del régimen administrativo, si existe en el segundo.

Veamos el régimen específico de estos dos supuestos en que una Entidad local actúa como demandante.

2.—LAS ENTIDADES LOCALES COMO PARTE DEMANDANTE.

a) *Las Entidades locales, demandantes en los procesos referentes a actos de otra Entidad pública.*

Los supuestos son, realmente, numerosos. La práctica judicial nos muestra todos los días casos en que una Entidad local tiene que acudir a un contencioso para impugnar un acto del Estado. Principalmente en dos casos: primero, cuando el Estado hace uso de su potestad fiscal y liquida un impuesto a una Entidad local (v. gr., utilidades, timbre). En estos casos, las Entidades locales son un contribuyente más, un contribuyente que se enfrenta con una liquidación del Estado que le obliga a pagar una cantidad de dinero. Pues bien: cuando el acto del Estado hubiere sido dictado con infracción del Ordenamiento jurídico, la Entidad local tendrá que acudir a un proceso como parte demandante, para defender sus pretensiones. El segundo supuesto se da cuando el Estado hace uso de las potestades de tutela. Aquí, la Entidad local no es un contribuyente, sino otro ente público sometido a la tutela del Estado. Es cierto que las Entidades locales gozan de autarquía, pero la autarquía está muy limitada en el aspecto fiscal o económico; en el aspecto fiscal son muchos los actos de las Entidades locales que están sometidos a la aprobación, intervención o fiscalización del Estado. Pues bien: en estos casos, si el acto de fiscalización perjudica a la Entidad local, ésta acudirá como demandante al proceso administrativo.

Es interesante señalar quién es parte demandada en este último supuesto. En el régimen anterior, siempre era parte demandada el Estado. El Estado aprobaba o fiscalizaba el acto de la Entidad local y era la parte demandada en el proceso administrativo. La nueva Ley modifica este criterio; su art. 29 distingue dos supuestos: que como consecuencia de la fiscalización el acto del Estado sea aprobatorio o no del de la Entidad local. En el primer caso, será parte demandada la Entidad local y no el Estado, aunque haya dictado el acto aprobatorio, y en esto se modifica esencial-

mente el régimen anterior; cuando el acto de fiscalización no sea aprobatorio, la parte demandada será el Estado.

Pues bien: siempre que una Entidad local acuda a un proceso como parte demandante, en principio se aplican las mismas normas que a los particulares. Aquí no tiene privilegio alguno; quien es Administración pública no es la Entidad local demandante, sino el Estado, que es parte demandada. Sin embargo, a pesar de esta regla general, hay también algunas normas específicas. Fundamentalmente, tres: la exención del timbre en las actuaciones judiciales; el régimen especial de suspensión del acuerdo impugnado, en algunos casos concretos, y el régimen especial del desistimiento.

a') *La exención del timbre.* El art. 130 de la nueva Ley, exime del reintegro del timbre los escritos que se presenten y actuaciones que se practiquen a nombre de la Administración pública. Con arreglo a la legislación hasta ahora en vigor, se planteó la duda de si una Entidad local es, en estos casos, propiamente Administración pública. El Tribunal Supremo, en alguna ocasión, afirmó rotundamente que no; la Entidad local no es propiamente Administración pública; la Administración pública es, en estos procesos, el Estado demandado. Aunque esto fuese discutible, creo que la exención del timbre es indudable, si no por aplicación de la Ley de lo contencioso, por aplicación de las normas generales: el Decreto de Ordenación de Haciendas Locales de 1946, primero; la Ley de Régimen Local de 1950, después, y el texto refundido de 1955, así como la Ley y Reglamento vigente del impuesto del Timbre, señalan expresamente la exención de las Entidades locales. Por tanto, es indudable que una Entidad, cuando litiga frente al Estado, no tiene por qué reintegrar con el timbre sus escritos ni actuaciones.

Pese a la claridad del texto legal, el criterio del Tribunal Supremo ha sido el contrario, en la práctica. Podemos decir que hoy casi todas las Entidades locales que acuden al Tribunal Supremo reintegran sus escritos con el timbre igual que un particular. Ello me ha obligado, en más de un caso, a luchar contra este criterio reiterado. Concretamente, en dos ocasiones, defendiendo al Ayuntamiento de Bilbao; en otra, al Ayuntamiento de Santurce. Fue primero ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Al presentar

un escrito de interposición del recurso, sin reintegro y sin hacer el depósito de papel que exige la Ley, la Sala dictó una providencia exigiéndome el reintegro del escrito y el depósito de papel preceptivo. Interpuse recurso de reposición contra aquella providencia, y la Sala Tercera, en auto de 30 de abril de 1953, sentó la doctrina de que no hace falta el reintegro, pues las Entidades locales gozan de la exención del impuesto del Timbre. Pero, a pesar de este auto, poco después, la Sala Cuarta, y la Sala Tercera de nuevo, insistían en tan reiterado criterio, y me obligaban a nuevos recursos de reposición, para volver a sentar la correcta doctrina en sendos autos que tuve la ocasión de comentar en la «Revista de Estudios de la Vida Local». Después de estos autos del Tribunal Supremo, parece evidente que no hay dificultad en que las Entidades locales comparezcan ante el Tribunal Supremo sin reintegrar sus escritos ni actuaciones.

b') *Suspensión de acuerdos.* La segunda norma específica de la comparecencia de las Entidades locales como parte demandante, es el régimen especial de la suspensión, cuando lo que se impugnan son acuerdos sobre la aplicación o modificación de Ordenanzas de exacciones. El principio general es que la interposición del «recurso contencioso-administrativo» no suspende la ejecución del acuerdo impugnado, si bien las partes pueden pedir al Tribunal la suspensión del acuerdo cuando de su ejecución pueda originarse un daño de reparación imposible o difícil. En este punto, la nueva Ley mantiene el régimen anterior de la Ley de régimen local. Pues bien: cuando es la Entidad local la que comparece como demandante, tiene un privilegio; si el acuerdo se refiere a la aprobación o modificación de Ordenanzas de exacciones, según el art. 123, puede pedir, en su escrito de interposición del recurso contencioso, con carácter previo y urgente, que, atendidas las circunstancias de toda índole que lo aconsejen, se declare por el Tribunal la aprobación provisional de los preceptos impugnados. Aquí, la parte demandante, la Entidad local, no tiene que demostrar que la ejecución del acuerdo puede originar daños de reposición imposible o difícil; basta, sencillamente, con que, tratándose de un acuerdo sobre Ordenanzas de exacciones, alegue lo que estime

procedente, y el Tribunal, atendiendo las circunstancias de toda índole, puede acordar que se ejecute el acuerdo (2).

c') *El desistimiento.* Por último, voy a referirme al supuesto del desistimiento. Cuando la demandante es una Entidad local, el desistimiento se rige por lo dispuesto en el art. 88, párrafo 1) de la nueva Ley. Este artículo señala que, para que el desistimiento produzca efecto, es necesario que la Entidad local presente ante el Tribunal testimonio expedido por el funcionario competente del acto en que se acordó el desistimiento, con arreglo a las Leyes respectivas. El problema está en cómo deben adoptarse los acuerdos de desistimiento. El artículo 340 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico, exige un *quorum* especial al del 305 en los casos de allanamiento y transacción. Y el problema está en determinar si esta norma es aplicable también al supuesto de desistimiento, ya que, en principio, el desistimiento produce, como el allanamiento o la transacción, el efecto de la extinción del proceso. Creo, sin embargo, que la norma no es aplicable. El *quorum* especial se exige únicamente en los casos de allanamiento y transacción, pero no en el desistimiento, y ello porque no lo dice expresamente la Ley, y, además, porque el efecto del desistimiento es mucho menos grave que el del allanamiento y la transacción. De aquí la especial prevención de toda la legislación de régimen local contra el allanamiento y la transacción, llegando en muchos casos a prohibirla, como en el art. 57 del Reglamento de bienes de las Corporaciones Locales.

b) *Las Entidades locales en el proceso de lesividad.*

El otro supuesto en que una Entidad local puede ser parte demandante, es el caso de que acuda a los Tribunales para pedir la anulación de uno de sus propios acuerdos. Realmente, el supuesto no puede ser por menos sorprendente. Que una Entidad local comparezca en un proceso para pedir la anulación de uno de sus propios acuerdos, es algo que pugna con la lógica y con los principios del régimen administrativo. Precisamente por esto,

(2) Al problema me refiero en un trabajo publicado en el núm. 23 de la «Revista de Administración Pública».

se ha llegado a criticar el recurso de lesividad. Entre otros, GARCÍA DE ENTERRÍA ha sido uno de los más ardientes críticos. Creo, sin embargo, que el recurso de lesividad tiene su razón de ser. La razón no es otra que la garantía de los derechos del particular, que se logra en mayor medida por el mecanismo de la lesividad que por la revocación por la propia Administración pública. La nueva Ley, en su art. 28, mantiene el recurso de lesividad y señala que las Entidades locales podrán hacer uso del mismo siempre que no puedan revocar sus acuerdos en los casos previstos por las Leyes. Estos casos no son otros que los tradicionales de que el acto sea declaratorio de derechos. De los supuestos de revocabilidad, según el art. 369 de la Ley de régimen local, únicamente ha de admitirse la lesividad respecto de las declaratorias de derechos, no el de que el acto haya sido confirmado por una sentencia; en este segundo supuesto, no es admisible la lesividad, porque aquí existe cosa juzgada, lo que impide toda revocación, no sólo por la propia Administración pública, sino por los Tribunales. Cuando una Entidad local es la que interpone recurso de lesividad, se aplican íntegramente las normas generales. Sin embargo, creemos importante distinguir tres conceptos importantes confundidos en la práctica: la capacidad procesal; la competencia para declarar la lesividad, y la postulación procesal.

La capacidad procesal consiste, sencillamente, en determinar el órgano de las Entidades locales que pueden comparecer en el proceso en nombre de las mismas. La Ley de Régimen local lo resuelve afirmando que quien representa al Ayuntamiento es el Alcalde, y quien representa a la Diputación Provincial es su Presidente. Ahora bien: exige también que sean las propias Corporaciones las que autoricen la incoación del proceso administrativo, mediante acuerdo que debe adoptar la Diputación o el Ayuntamiento en pleno, salvo el supuesto de urgencia en que puede adoptarse por la Comisión Municipal Permanente. La declaración de lesividad debe hacerse por la Corporación respectiva. Ahora bien: cuando la parte interesada es un Ayuntamiento, nunca tiene competencia la Comisión permanente; siempre tiene que hacerse por el Ayuntamiento en pleno. No hay ningún inconveniente en que, en un mismo acto, las Corporaciones adopten el acuerdo de la iniciación del proceso y el de la lesividad. De modo que, en una

misma sesión pueden adoptarse los dos acuerdos. El problema radica en qué momento ha de emitirse el dictamen previo del Letrado. El dictamen previo de Letrado se exige en nuestra Ley en todo caso en que una Entidad local tenga que comparecer como demandante. El Tribunal Supremo ha entendido, en algún caso, que el dictamen debe emitirse antes de que la Corporación local decida acerca de la lesividad, pues si la declaración de lesividad tiene como única finalidad el abrir una vía procesal y es ésta su única finalidad, el dictamen del Letrado debe ser preceptivo y anterior a la adopción de aquel acuerdo. Y por último, está la postulación procesal. No puede acudir ante los Tribunales directamente el órgano que ostenta la representación de la Entidad, sino que debe hacerlo a través de Abogado o de Procurador asistido de Abogado.

3.—LAS ENTIDADES LOCALES COMO PARTE DEMANDADA.

Aparte de los supuestos señalados, lo normal será que las Entidades locales, cuando comparezcan en un proceso, lo hagan como demandadas. Cuando el acto objeto del «recurso contencioso-administrativo» ha sido dictado por una Entidad local, es la propia Entidad que dictó el acto la que debe ser demandada, no la Administración pública genéricamente considerada, ni el Abogado del Estado, sino, precisamente, la Entidad local, según el artículo 29 de la Ley.

Pues bien: cuando así ocurre, el proceso administrativo no ofrece especialidad alguna. El hecho de que sea parte demandada una Entidad local y no el Estado, no supone un régimen especial. Unas mismas reglas se aplican en uno y otro caso.

Sin embargo, vale la pena ocuparse de dos extremos fundamentales: el recurso de reposición previo y el allanamiento.

a) *El recurso de reposición.* El recurso de reposición previo se regula por primera vez en la nueva Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, como recurso general, tanto se impugne un acto del Estado o de una Entidad local. Pues bien: el problema que se plantea es el siguiente: ¿rige la nueva Ley en todo caso o,

por el contrario, cuando el acto emana de una Entidad local si-gue rigiéndose el recurso de reposición por las normas de la Ley de régimen local? Como la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa deroga las normas sobre procedimiento contencioso-administrativo y las dictadas sobre procedimiento administrativo en cuanto se opongan a ella, y el recurso de reposición es procedimiento administrativo, las normas que lo regulan, en cuanto contradigan o se opongan a la nueva Ley, quedan derogadas.

b) *El allanamiento.* El otro problema que planteaba la actuación procesal de las Entidades locales como demandadas, es el del allanamiento. Ha sido muy discutido, a través de nuestra legislación contencioso-administrativa, si el allanamiento correspondía a las Entidades locales o al Fiscal, desde el momento que el Fiscal actuaba como demandado, o, mejor dicho, como representante de la Administración pública en un proceso administrativo. Desde la Ley de régimen local, en que las Entidades locales aparecen como auténtica parte demandada y el Fiscal ya no es representante de las mismas, ha quedado resuelto el problema: el allanamiento únicamente puede acordarse por las propias Entidades locales; no por el Fiscal ni por el Abogado del Estado.

III

LOS PROCESOS ESPECIALES

Por último, voy a referirme a los procesos especiales en razón a las peculiaridades del régimen local. La Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa regula dos procesos especiales tomados de la Ley de régimen local: uno, sobre validez de elecciones y aptitud legal de los proclamados Concejales o Diputados provinciales, respecto del cual, la nueva Ley se ha limitado a transcribir los preceptos correspondientes de la de régimen local, en su tendencia unificadora de recoger todos los preceptos sobre proceso

administrativo (3); otro, en el que ha modificado sustancialmente las normas de la Ley de régimen local; aquel a que dan lugar la suspensión de acuerdos por infracción manifiesta de las leyes:

La Ley de régimen local, en sus arts. 362 y 364, señala los casos en que los Gobernadores civiles y los Presidentes de las Corporaciones pueden suspender los acuerdos de éstas. Cuando la suspensión se acuerda por infracción manifiesta de las Leyes, el artículo 366 exige dar cuenta a los órganos de la Jurisdicción contencioso-administrativa, arbitrando un procedimiento que había planteado no pocos problemas en la práctica: en él no tenía intervención la Corporación para defender sus pretensiones, como tampoco se arbitraba un trámite especial para que pudieran comparecer los particulares afectados; asimismo, se admitía un recurso de apelación, sin que quedara precisado quiénes podían interponerlo. De aquí que los redactores de la Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa hayan querido resolver aquellas dificultades, arbitrando un proceso especial en el art. 118, en el que se da adecuada intervención a la Corporación, se admite la comparecencia de los interesados y se regula un trámite de alegaciones.

* * *

He aquí un resumen de las posibles formas de intervención de las Entidades locales en un proceso administrativo.

Y como el proceso administrativo, como todo proceso, cualquiera que sea la posición de que se parta, supone siempre un caso patológico, lo ideal sería que en ningún caso las Entidades locales se viesen envueltas en los complicados trámites de un proceso administrativo. Naturalmente, se trata de un ideal, y, por tanto, inaccesible. Pero que la realidad se acerque lo más posible a él dependerá en buena parte de que todos vosotros, autoridades, asesores y funcionarios de la Administración local, viváis la firme convicción de que la única manera correcta de administrar es hacerlo dentro de los límites del Ordenamiento jurídico. Sólo así podréis acabar con el prejuicio, realmente existente, de que las Entidades

(3) Sobre este proceso especial, me remito al trabajo publicado en la «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 96, págs. 801-812

locales actúan más arbitrariamente que los órganos del Estado, y demostrar cómo en un régimen administrativo puede imperar la Justicia, cuando se da una perfecta ecuación entre las prerrogativas de la Administración y las garantías del administrado.

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Catedrático de Derecho Administrativo.

Registrador de la Propiedad.