

# Las resoluciones de la Administración central y la competencia del Tribunal Supremo

## III

En el artículo que bajo el precedente encabezamiento publicamos en el número de esta Revista correspondiente al mes de octubre del año pasado, terminábamos sintetizando nuestra opinión sobre el caso diciendo que las resoluciones de la Administración central posteriores al 18 de julio de 1936, cualquiera que sea el órgano que las dicte, no son recurribles ante la Sala 3.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo, ni aun tratándose de las que la Administración declara lesivas.

Al aparecer aquel trabajo no había tenido ocasión la propia Sala de pronunciarse sobre la cuestión, pero, posteriormente, sí ha hecho público su criterio al dictar el auto de fecha 30 de dicho mes de octubre. Se trataba de una Orden del Ministerio de Industria y Comercio, dictada en agosto de 1939, que fué declarada lesiva, y contra la cual el Ministerio Fiscal interpuso el correspondiente recurso de revisión y nulidad, al amparo del art. 7.<sup>o</sup> y concordantes de la Ley jurisdiccional de lo Contencioso-administrativo de 22 de junio de 1894.

La Sala, después de invocar la ley de 27 de agosto 1938, que reorganizó el Tribunal Supremo y que de una manera especial en su artículo 8.<sup>o</sup> determinó la competencia de su Sala 3.<sup>a</sup>, dice que "la limitación de su competencia" que esa disposición determina le impide "admitir a trámite la demanda del Fiscal", porque el mandato de la ley es general y no distingue, y la Administración, cuando acciona, como en esta oportunidad, es, dentro del procedimiento, un ente justiciable lo mismo que un particular recurrente cualquiera y no puede recabar la función revisora de nuestra jurisdicción cuando la ley veda de un modo explícito el ejercicio de esa facultad".

Nos da pie para traer de nuevo a cuento aquella nuestra opinión y este valioso y definitivo refuerzo que nos trae el criterio jurisprudencial, una Orden del Ministerio de Hacienda, de fecha 17 de febrero pasado e inserta en el "B. O. del Estado" del 28 del mismo mes. En ella se declara lesiva una resolución del Tribunal Económico-administrativo de cierta provincia, dictada en 31 de julio de 1941, y se dispone que sea impugnada en vía contencioso-administrativa.

Aunque la mencionada Orden no dice de una manera categórica que el recurso de revisión y nulidad haya de interponerse ante el Tribunal de lo Contencioso-administrativo central, o sea ante la Sala 3.ª, así se desprende con claridad de alguno de los razonamientos que contiene y señaladamente de uno de los Considerandos, precisamente el que nos ha movido a traer aquí de nuevo a estas columnas el mismo tema del artículo del mes de octubre.

El Considerando, pues, dice así, en la parte pertinente, razonando y atacando directamente el punto referente a la procedencia del recurso contencioso-administrativo: "cuya posibilidad de recurso no debe entenderse modificada por el art. 8.º de la Ley de 28 de agosto de 1938 por la que se reorganiza el Tribunal Supremo, ya que las limitaciones en la jurisdicción de la Sala 3.ª afectan realmente tan sólo a los recursos contra las resoluciones de la Administración central que pudieran interponer los particulares, pero no han de entenderse aplicables a los que pueda formular la propia Administración en defensa de sus intereses".

Está, por consiguiente, claro que el Ministerio de Hacienda se pronuncia decididamente por la competencia de la Sala 3.ª para conocer del recurso y por una interpretación de la Ley de 1938 completamente contraria, no ya a la del articulista—que nada significaría por sí sola frente a la del Ministerio de Hacienda—, sino también a la de la propia Sala 3.ª del Tribunal Supremo.

El ir en tan honrosa compañía nos decide a insistir en nuestro punto de vista y a proponer algunas sugerencias sobre el caso, aun a sabiendas de que no compartimos el criterio de la Dirección general de lo Contencioso, con cuya consulta y conformidad se dictó la Orden que propugna el recurso contencioso-administrativo, y no sin lamentar el no poder asociarnos al criterio del prestigioso y respetado Centro directivo.

## IV

En cuanto al fondo del asunto, nada hay que añadir después de lo dicho en los dos apartados del artículo de octubre y, sobre todo, después de los argumentos que contiene el auto de la Sala 3.<sup>a</sup> al que acabamos de referirnos.

Otra cosa sería si el problema se desarrollara espigando en el campo del derecho doctrinal y constituyente en que se inspira y se sustenta el Derecho Político que actualmente enmarca y condiciona las directrices generales políticas del Estado español.

Es decir, que respetando esas fronteras, moviéndose dentro de su ámbito y sin acudir ni menos pedir argumentos al orden jurídico-político de ilimitados horizontes y signo contrario al actual, en que se inspiró primitivamente la implantación de la jurisdicción contencioso-administrativa, se podrían hacer consideraciones en el presente momento doctrinal, tal, por ejemplo, como la que hace referencia a la regla, sin excepciones, de que toda resolución de orden superior administrativo, sin distinción posible entre las que tienen un aspecto meramente económico y ajeno a todo principio de orden político y aquellas otras que por referirse a cuestiones y criterios de Gobierno o que rocen las directrices fundamentales del organismo estatal son por definición superiores a toda discusión y extrañas al ámbito competencial de toda jurisdicción y de todo tribunal por elevado que él sea.

Ese es, efectivamente, uno de los axiomas fundamentales e intangibles del nuevo orden jurídico-político, que, consecuente con su concepto de la autoridad y de sus prestigios, no permite que sus decisiones sean sometidas a revisión ante ningún organismo jurisdiccional. Pero es el caso que dentro de ese mismo sistema hay decisiones y actos de las autoridades superiores del Estado—si se quiere, genéricamente, de la Autoridad—que sin oposición ni discusión ni escándalo de nadie, son o pueden ser discutidas y sometidas a la controversia judicial, quedando la personalidad jurídica del Estado y el Estado mismo, por lo tanto, en este aspecto, convertido en contendiente que se somete a la jurisdicción de un tribunal de justicia, aunque tenga que despojarse pasajeramente de los atributos augustos de la Autoridad y descender de su sitial para quedar de momento convertido en litigante y al mismo nivel en los estrados del tribunal que el demandante o el demandado que con él contiene.

Tales son todas aquellas cuestiones que afectan a los derechos meramente civiles. En ellas, la personalidad del Estado reconoce la beligerancia jurídico-procesal del ciudadano frente a su propia beligerancia y baja a la arena a contender con él, sometiéndose a la tutela jurídica de un tribunal ordinario, sin desdoro ni merma de ninguno de los atributos del Poder ni de la Autoridad. Esto era antes del actual Estatuto político del Estado y continúa siéndolo también ahora después de él, como lo demuestra la existencia de numerosos pleitos civiles y laborales en los que el Estado es parte y actúa, ya como demandante, ya como demandado, bajo la representación de sus personeros natos, los Abogados del Estado (1).

No se nos oculta que se podría objetar que en esta clase de contiendas judiciales no se presenta el Estado con su carácter de autoridad, sino como persona jurídica, investida de análogos derechos y obligaciones que cualquier sujeto de derecho.

Ciertamente era esa la distinción que se hacía y se colocaba al lado de otros argumentos, que no hacen ahora al caso, para cohonestar y justificar en el Derecho Político y Administrativo clásicos o anteriores a las actuales concepciones sobre el Estado y sobre sus funciones, la existencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, actuando paralelamente y al lado de la ordinaria del orden civil. Ante ésta, decían aquellas concepciones jurídicas y procesales, comparece el Estado como sujeto de derechos y obligaciones civiles, como persona jurídica, en una palabra, despojado del armiño estrellado de la Autoridad, y ante aquella otra jurisdicción ostenta otro carácter sustancialmente distinto. No es ya el hombre del estado llano, como si dijéramos, el que acude respetuoso a pedir justicia y a recabar su derecho, es la Administración, o sea el órgano de la Autoridad en alguna de sus manifestaciones, quien se resigna a que una orden, un mandato suyo, sea puesto en tela de juicio ante un tribunal, siquiera esté constituido en una forma especial.

Esto, que se acaba de decir en palabras llanas y sin tecnicismos, era lo que ocurría y lo que en el fondo diferenciaba a ambas jurisdicciones, y es también lo que sustancialmente sirve de apoyo a la pro-

(1) Esta es una de las importantes funciones atribuidas al Cuerpo de Abogados del Estado, como es bien sabido, y concretamente en la Abogacía del Estado de la Audiencia de Madrid se están siguiendo actualmente varios pleitos en los que aquél es parte y en los que el articulista actúa como Abogado del Estado.

hibición rotunda que la mencionada ley de 1938 establece cegando el cauce y cortando el camino a toda reclamación contra las decisiones de los organismos superiores del orden administrativo, sea porque se sienta más celosa de los prestigios de la Autoridad, sea porque las nuevas orientaciones jurídico-políticas demanden una revisión de todo lo que pueda servir para menoscabar las directrices fundamentales del Estado, sea, en fin, porque el tratamiento del proceso político así lo exige, como parece darlo a entender la propia ley de 1938 en su preámbulo al referirse a una organización definitiva futura del Tribunal Supremo, en contraste con la "provisional y transitoria" que establece en consonancia con "las exigencias excepcionales del presente".

Pero sea de ello lo que quiera, es lo cierto que dentro de una y otra concepción no deja de ser una decisión de la Autoridad del Estado la que se somete a discusión ante un organismo jurisdiccional y en definitiva ante un tribunal, y es lo cierto también que ese alegato de la diferenciación entre el Estado-poder y el Estado-persona jurídica no llega a establecer entre ambas situaciones jurídicas una línea divisoria que sirva para sustantivar ambas jurisdicciones de una manera decisiva y para separar con trazo firme y sin claroscuro el papel que en uno y otro caso representa el Estado, porque no hay que olvidar que para demandar al Estado ante la jurisdicción ordinaria en contienda civil o laboral es necesario obtener de él, previamente, una decisión negativa del derecho de que se cree asistido el particular contendiente, lo cual constituye, como es sabido, el trámite previo de "apurar la vía gubernativa", regulado en el R. D. de 23 de marzo de 1886 para los asuntos civiles propiamente dichos, y en la ley de 26 de octubre de 1941 para las cuestiones enmarcadas en la legislación laboral; cuyos trámites, por otra parte, es de tal importancia, que su omisión engendra la excepción dilatoria 7.ª del artículo 533 de la ley de Enjuiciamiento civil.

No interesa aquí, a los efectos de la cuestión que nos ocupa, determinar cuál sea la verdadera naturaleza jurídica de este trámite. Cualquiera que ella sea es lo cierto que es indispensablemente previo a la contienda jurisdiccional civil con el Estado y que ese "apurar la vía gubernativa" trae necesariamente tras sí una decisión de la autoridad superior administrativa en el Ramo de que se trate, que niega el derecho de que el particular se cree asistido, y por lo mismo ese derecho así desconocido, y, por tanto, la razón sinrazón de la decisión que lo

desconoce, es lo que se somete al conocimiento del tribunal civil ordinario.

Si se dijese que aquí no hay mandato ni orden propiamente dicha sometida a discusión, ni tampoco derecho de orden administrativo en litigio, contestaríamos que aun siendo ello verdad en términos estrictos, también lo es que en uno y otro caso se trata de una decisión estatal de Autoridad y que ésta, tanto cuando impone una obligación como cuando niega un derecho reclamado en el orden civil, ejerce la augusta función de "mandar", de "disponer", de "definir", que es el atributo esencial que la caracteriza; y en cuanto a la distinción entre derechos administrativos y civiles, replicaríamos que, aparte de ser ella en no pocos casos un problema sumamente arduo, ninguna diferencia hay, a los efectos de nuestra argumentación entre la negativa o el desconocimiento de un derecho de una u otra índole cuando la cuestión se desenvuelve en el terreno meramente conómico. Hágase el paralelo entre la reclamación producida contra la aplicación de un Reglamento tributario, ya sea sobre obligación de contribuir, ya sobre la cuota aplicada; contra una clasificación dimanante del Estatuto de Clases Pasivas, o contra la adjudicación producida en un remate o en una concesión administrativa, entre otros múltiples ejemplos que se podrían citar, y cualquiera de las innúmeras contiendas que pueden surgir entre derechos rigurosamente civiles del Estado y de los particulares, desde la discusión de la propiedad de un inmueble hasta la obligación de responder el Estado como patrono de un accidente del trabajo en cualesquiera de las obras o servicios que directamente tiene a su cargo, y se verá cómo se desvanece todo lo que pueda parecer diferenciación sustancial, y cómo, en último término, llegamos a la indudable conclusión de que uno y otro camino nos llevan al punto común de ser puesta en tela de juicio una decisión de la Autoridad. Y si para ésta no hay desdoro ni desprestigio en ser litigante en el terreno del Derecho civil, tampoco parece que haya de haberlo en aquellos otros casos en que la discrepancia arranca de un Reglamento o disposición del orden que hemos convenido en llamar administrativo, siempre que su carácter sea patrimonial y no del campo del Derecho Político.

JOSÉ M.<sup>a</sup> RODRÍGUEZ-VILLAMIL,

Abogado del Estado y del I. C. de Madrid