

3.º JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

LA INTERPOSICION DE RECURSOS POR LAS ENTIDADES LOCALES.

I. INTRODUCCIÓN

1. El artículo 121, apartado j), de la Ley de Régimen Local atribuye al Ayuntamiento en Pleno competencia para «el ejercicio de acciones judiciales y administrativas, la defensa en los procedimientos incoados contra el Ayuntamiento y la interposición de recursos».

Y el artículo 122, i), de la misma ley, a la Comisión Municipal Permanente para «el ejercicio de acciones y la adopción de acuerdos para personarse y oponerse en asuntos litigiosos en los que la Corporación sea demandada, y para entablar toda clase de recursos en asuntos civiles, criminales, administrativos y contencioso-administrativos, todo ello en caso de urgencia y dando cuenta al Pleno en su primera reunión para la resolución definitiva».

A su vez, el artículo 370 del mismo Cuerpo legal establece: «Las Corporaciones Locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos. El acuerdo correspondiente deberá ir precedido del dictamen de un Letrado.»

2. De los preceptos transcritos se desprende que los órganos competentes deberán decidir, previo dictamen de Letrado, en acuerdo adoptado en la sesión correspondiente con todos los requisitos legales, la «interposición de recursos». Por tanto, para que sea admisible—y pueda pronunciarse sobre el fondo el órgano competente—es requisito previo el acuerdo de interposición, previo el dictamen de Letrado.

3. Si respecto del «ejercicio de acciones» y del ejercicio del llamado «recurso contencioso-administrativo» (cuya interposición da lugar al nacimiento de un proceso) no se han planteado graves problemas interpretativos, sí se han planteado acerca del ámbito y alcance de la exigencia de aquel requisito previo respecto de los recursos administrativos—interpuestos contra un acto administrativo ante un órgano administrativo (1)—y los recursos jurisdiccionales—esto es, interpuestos contra una resolución jurisdiccional ante un órgano jurisdiccional.

4. Un auto reciente de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, el auto de 14 de enero de 1976 (de que fue ponente José Gabaldón López), sienta una doctrina que rectifica la adoptada en algunas sentencias de la propia Sala, en congruencia con los principios antiformalistas que informan nuestro Ordenamiento procesal administrativo.

(1) Sobre el problema, me remito a mi trabajo *Los recursos administrativos y económico-administrativos*, Madrid, 1975.

Concretamente, el problema que se plantea—y resuelve—no es otro que el de si dictada una resolución por uno de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa—sea un auto o una sentencia—y una Entidad municipal interpone recurso de apelación contra el mismo, es requisito procesal el acuerdo del Ayuntamiento en Pleno o, en su caso, de la Comisión Municipal Permanente, previo dictamen de Letrado.

II. LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL CONTRADICTORIA

1. *La doctrina tradicional*

Durante muchos años no surgió el tema en la jurisprudencia. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo admitían los recursos de apelación de los municipios sin plantearse la necesidad del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento o de la Comisión Municipal Permanente precedido de Letrado.

Ha sido en los últimos años cuando se ha planteado el tema, surgiendo una jurisprudencia contradictoria (2).

2. *La exigencia del acuerdo de interposición del recurso de apelación, previo dictamen de Letrado*

Esta doctrina jurisprudencial parte de que los artículos 122, apartado 4.º, y 123, apartado 12, de la Ley de Régimen Local, al referirse a la «interposición de recursos» contemplan el supuesto de recursos jurisdiccionales (3).

(2) Esta falta de unanimidad de la jurisprudencia es lo que quizá explica que mientras algunos autores digan que no hace falta tal acuerdo para apelar, otros afirman justamente lo contrario. Sin duda, porque unos han contemplado solamente las sentencias dictadas en un sentido y otros las dictadas en sentido contrario.

En el primer sentido, por ejemplo, ABELLÁN (en *Tratado práctico de la Administración local española*, tomo II, Madrid, 1972, págs. 302 y ss., y tomo IV, Madrid, 1975, págs. 25 y s.) cita la sentencia de 25 de noviembre de 1965 y afirma que no es preciso el dictamen de Letrado cuando un Ayuntamiento apela, pues los recursos no pueden estimarse una nueva acción.

Sin embargo, HERNÁNDEZ CORCHERO (en *Manual práctico sobre el procedimiento y recursos administrativos y el contencioso-administrativo*, 2.ª ed., Pamplona, 1974, pág. 322) dice que la Administración municipal demandada necesita para apelar el dictamen de Letrado.

(3) Así, las SS. de 2 de abril de 1975 (*Aranzadi*, núm. 2.391) y 14 de mayo de 1975 (*Aranzadi*, número 3.241).

En la primera de estas sentencias se ofrece el siguiente resumen de la doctrina jurisprudencial: «Considerando que si bien no figura de la referida certificación municipal de una manera clara y explícita que en definitiva se hubiese adoptado tal acuerdo por la citada Corporación, en todo caso lo que sí resulta de forma evidente e inequívoca es que el expresado acuerdo se adoptó con posterioridad no sólo a la fecha en que el Ayuntamiento apeló la sentencia, sino también de cuando dicha apelación fue admitida por el Tribunal de primera instancia, con lo que es obvio fueron vulnerados los preceptos legales contenidos en la Ley texto articulado de régimen local de 24 de junio de 1955, que atribuyen en sus artículos 121, apartado i), y 122, apartado i), la adopción del mencionado acuerdo al Ayuntamiento Pleno y, en caso de urgencia, a la Comisión Municipal Permanente, dando cuenta al Pleno en su primera reunión para la resolución definitiva, en relación con los a su vez incluidos en el Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952, en cuyos artículos 122, apartado 4.º, y 123, apartado 12, se reitera idéntica atribución encomendada a tales Organismos locales y a su vez coincidiendo con la doctrina jurisprudencial suscrita al respecto, que reconoce es exigencia procesal previa e indispensable para el ejercicio de las acciones judiciales y administrativas e interposición de toda clase de recursos como accionante o apelante, según sucede en el presente caso, para la correcta personación en juicio de la Corporación apelante. Considerando que la legislación municipal, en efecto, condiciona la actividad jurisdiccional de las Corporaciones Locales a que vaya precedido del correspondiente acuerdo favorable, el ejercicio de las respectivas acciones y recursos en defensa de sus bienes y derechos, por así desprenderse del contenido de los textos legales antes expuestos, requisito que, por tanto, es exigido preceptivamente como garantía de que antes de interponer tales Corporaciones cualquier reclamación judicial o administrativa, exista una decisión suya adecuada al propio interés del Municipio, por lo que no hay duda que su previo cumplimiento constituye un requisito que condiciona su legitimación activa y cuyo defecto procesal significa que hay que declarar mal admitida la apelación por el Tribunal que conoció de la primera instancia, al estar improcedentemente formulada por el Ayuntamiento apelante, sin haber acreditado como era imprescindible en aquel trámite el cumplimiento del indicado requisito procesal, que sólo después y ya extemporáneamente de forma defectuosa es cuando al comparecer ante este Tribunal de

3. *El auto de 14 de enero de 1976*

Este auto estima un recurso de queja interpuesto contra otro de la Audiencia de Cáceres y sienta la siguiente doctrina:

«Considerando que a la Corporación que fue parte demandada en Primera Instancia, sin que se le hiciera objeción alguna entonces respecto de los requisitos de su comparecencia, no cabe exigirle de nuevo el dictamen previo de Letrado y el acuerdo del órgano competente a efectos exclusivamente de interponer el recurso de apelación, porque, en cuanto al primero, es obvio que la ley lo exige sólo para el inicial 'ejercicio de acciones' y no para la prosecución y agotamiento de las sucesivas instancias en los procesos en que ya compareció válidamente, y en cuanto al segundo, porque aun cuando una persona jurídica debe obviamente manifestar mediante el órgano competente su voluntad para comparecer procesalmente, tampoco cabe reiterar esa exigencia en cada fase o instancia procesal una vez que se hubiera cumplido en el momento inicial, tal como cabe deducir de la sentencia de esta Sala de 20 de mayo de 1974, a tenor de la cual 'la posición procesal comporta unos riesgos que no pueden legalmente imponerse a Entidades o Corporaciones públicas si no media el acuerdo del órgano adecuado que... así lo decida', y 'si en la Primera Instancia la representación legal y defensa corresponden al Abogado del Estado...', la interposición del recurso contra la sentencia adversa... no supone más que apurar agotando los medios de defensa...', por lo que 'no nos encontramos ante un supuesto de ejercicio de acciones, etc., sino simplemente de un derecho de defensa, en la que el recurso ordinario de apelación es realmente una segunda consideración, ante órgano superior de la misma escala, del mismo problema...', con lo que no se compromete más de lo que ya está la situación jurídica del Ayuntamiento...'; doctrina igualmente aplicable cuando el representante no fuere el Abogado del Estado, sino el Alcalde y su apoderado, a tenor de las facultades atribuidas por el artículo 116, g), de la propia ley, una vez manifestada adecuadamente la voluntad inicial de comparecer.

Considerando que aun sin desconocer que el criterio inspirador del auto recurrido ha sido el de una parte de las declaraciones de este Tribunal al respecto, tampoco el sustentado ahora carece de antecedentes, como el de la sentencia antes citada o, entre otras, las de esta Sala de 3 de marzo de 1975, donde se sienta que 'la doctrina legal distingue entre iniciativa para el ejercicio de acciones y la obligada defensa (una vez iniciadas por terceros legalmente) de los derechos que entiendan vulnerados...', para lo cual, cuando la amplitud de términos de los acuerdos iniciales lo permite..., basta con que el apoderamiento esté otorgado en forma y de él resulte clara la voluntad de la Corporación, legítimamente representada para ejercitar tal defensa...', o bien la de 13 de marzo de 1972, al decir que el dictamen de Letrado 'es sólo preceptivo para el caso de que la Corporación ejercite acciones, pero no cuando se trata de defenderse dentro de un proceso en el que actúa como demandada y utiliza el recurso extraordinario de revisión contra una sentencia que le fue adversa...'.

alzada por virtud de la referida certificación municipal y a fin de mantener la presente apelación, pero que debido a estas razones resulta por completo ineficaz e intrascendente a los mencionados fines, y, por consiguiente, se origina la consecuencia procesal inevitable de la inadmisibilidad de la apelación interpuesta, por virtud de ejercitar la Corporación Municipal apelante un recurso sin los requisitos necesarios exigidos por el Ordenamiento jurídico para su ejercicio. Considerando que contra tal defecto formal no cabe argüir que se está en presencia de un recurso de apelación y que el Ayuntamiento apelante no ha sido el recurrente en la primera instancia, y por ello en esta segunda no es necesario el citado requisito, pues aparte de que de modo expreso en las disposiciones administrativas antes mentadas se hace constar que también lo es en toda clase de recursos, además conforme a una elemental doctrina procesal, la pretensión de la segunda instancia puede ser como en este caso distinta de la anterior, porque así como la del recurrente iba dirigida contra el Ayuntamiento por unos acuerdos municipales suyos, ahora apelante este último combate una sentencia que resuelve estimar aquella primera pretensión.»

Considerando que esta tesis se ajusta, por otra parte, tanto al criterio doctrinal que considera a los recursos como fases de procedimiento distintas dentro de un proceso único, como a aquel otro que conceptúa al recurso como un proceso distinto; en cuanto a la primera, porque sería, según la misma, obvio que las exigencias legales de manifestación de la voluntad, y previo dictamen, únicamente cabría aplicarlas en el momento de la inacción del proceso, pero no en la de cada una de sus fases, en las que solamente se trata de agotar (dentro de aquél) los trámites de defensa en relación con la porción inicial, y en cuanto a la segunda postura doctrinal, porque aun siendo entonces objeto del proceso de impugnación otra pretensión distinta (la pretensión), el objeto de ésta es, a su vez, la sentencia de Primera Instancia, y en ella, la materia de pretensión inicial, o sea, la legalidad del acto administrativo impugnado, es, a su vez, la misma que en el recurso trata de revisarse de nuevo y en relación con la cual no varía ni la posición del órgano jurisdiccional (aunque sea distinto) ni tampoco la de la Corporación, que está en igual situación en cuanto a defensa e intereses respecto de la resolución enjuiciada, lo cual hace innecesaria la reiteración de unos requisitos previos a su comparecencia que ya sirvieron sin objeción en la Primera Instancia.

Considerando que esta conclusión deriva también, por otra parte, de las propias exigencias estrictamente procesales de la ley de la jurisdicción, que con independencia de la trascendencia sustantiva y general de lo preceptuado en los artículos 370, 121-j) y 122-i) de la de Régimen Local, tan sólo en relación con el escrito inicial del recurso contencioso-administrativo exige que se acompañe el documento acreditativo de las formalidades que para entablar demandas imponen sus propias leyes a las Corporaciones Locales, pero no, evidentemente, para entablar los recursos que según ley procedan ulteriormente y en los cuales si aquellos requisitos quedaron inicialmente acreditados y admitidos (como en este caso, en que ninguna objeción consta acreditada) debe reputarse con ello bastante.

Considerando que por todo lo expuesto procede estimar el recurso de queja y, revocando el de la Sala de Cáceres, admitir la apelación, sin que proceda, en cambio, una mención de las costas de este recurso, para lo cual no se aprecian méritos.»

III. CRÍTICA

Desde un punto de vista estrictamente formal, no puede negarse fundamento a la doctrina de la exigencia del acuerdo de la Corporación precedido del dictamen de Letrado. Pues si los preceptos legales se refieren, como supuesto distinto al del ejercicio «de acciones judiciales y administrativas», a la «interposición de los recursos», esta última expresión no puede tener otro sentido que el de «recursos jurisdiccionales». Es cierto que un «recurso jurisdiccional» presupone ya un proceso, en el cual la Entidad local ha sido demandante o demandada. Pero una vez dictada resolución, aun cuando no se comparta la tesis de que el recurso no determina el nacimiento de un nuevo proceso, es lo cierto que, al menos, inicia una nueva fase o procedimiento. Y si la ley hace alusión a la «interposición del recurso» como algo distinto al ejercicio de la acción—que es lo que realmente determina el nacimiento del proceso—es porque ha pretendido que no se produzca la interposición sin aquellas garantías previas, a fin de evitar recursos temerarios.

No obstante, esta doctrina jurisprudencial no podía prevalecer, porque pugna con el principio antiformalista y colocaba a las Entidades locales en una auténtica posición de indefensión, al ser prácticamente imposible que, en el brevísimo plazo que la ley concede para interponer recurso de

apelación, pudieran cumplirse los preceptos legales con el carácter previo exigido por la jurisprudencia.

Pensemos que no siempre el órgano local competente tiene su sede en la ciudad donde la tenga la Sala de lo Contencioso-Administrativo. Esto sólo ocurrirá en los Ayuntamientos de capitales de provincia donde exista Sala de lo Contencioso-Administrativo de una Audiencia Territorial. Pero en todo caso, aun cuando así ocurra, por mucha que sea la diligencia del Procurador representante del Ayuntamiento, hay que pensar que ha de remitir copia de la sentencia a la Corporación. Dentro de ésta habrá de darse traslado al Letrado. El Letrado tendrá que estudiar su contenido, a fin de hacer el dictamen—si tiene algún sentido el dictamen, hay que suponer que no es un puro trámite formal, sino estudio de las posibilidades del recurso, a la vista de los argumentos de la sentencia—. Una vez emitido el dictamen habrá que convocar la sesión con la antelación suficiente—por urgente que sea—. Adoptado el acuerdo debe expedirse certificación y remitirse al Procurador para que presente el escrito de interposición del recurso.

Estas consideraciones deben prevalecer sobre cualquier otra. De aquí que sólo elogios merezca la doctrina sentada en el auto comentado.

En todo caso, de mantenerse la exigencia de acuerdo, en modo alguno podrá establecerse como requisito previo de la interposición del recurso de apelación. Sino que tal exigencia debía operar como viene operando en la práctica municipal española. No como requisito previo al escrito de interposición. Este se interpondrá sin previo acuerdo. Y una vez admitida la apelación y emplazada la Corporación es cuando se adoptaría, previo dictamen, el acuerdo correspondiente del Pleno o de la Permanente, ratificándose éste en la primera reunión del Pleno que se celebre.

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ