

I.-COMENTARIOS MONOGRAFICOS

EL COADYUVANTE Y EL RECURSO DE APELACION

SUMARIO: I. EL COADYUVANTE: A. *Concepto*. B. *Naturaleza jurídica*. C. *Fundamento*. — II. LA LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA APELAR: A. *La doctrina jurisprudencial*. B. *La Ley de Régimen local*. — III. LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE HACIENDA LOCAL: A. *Nociones generales*. B. *El régimen jurídico*. — IV. EL AUTO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 24 DE MARZO DE 1955.

I.—EL COADYUVANTE.

A. *Concepto*.

1. El proceso administrativo, como todo proceso, se desarrolla entre dos partes: una, que deduce la pretensión —demandante—, y otra, frente a la que la pretensión se deduce —demandada—. Normalmente, como consecuencia del privilegio de la decisión ejecutiva, la Administración pública actúa en el proceso como demandada, a defender el acto administrativo impugnado por el particular; pero puede ocurrir también que la entidad administrativa acuda al proceso como demandante a impugnar un acto por ella dictado, cuando, por ser declaratorio de derechos, no puede emplear el privilegio de la decisión ejecutiva y tiene que acudir al proceso de lesividad (1). Pues bien: antes de dar un concepto sobre el coadyuvante, es necesario delimitar en qué supuestos se admite tal figura en nuestro Derecho positivo.

2. No ofrece duda que se admite el coadyuvante de la Administración demandada. En este punto existe opinión unánime de la doctrina y jurisprudencia. Ahora bien: se ha discutido la posibilidad de coadyuvar

(1) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *Sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1954, págs. 706-724; RODRÍGUEZ MORO, *La ejecutividad del acto administrativo*, Madrid, 1949; CARRILLO, *Ejecutoriedad del acto administrativo*, «Anuario del Instituto de Derecho Público» (Rosario), VII, 1946, páginas 193-258.

a la Administración demandante y al particular, sea demandante o demandado.

a) Posibilidad de coadyuvar a la Administración demandante. No faltan autores que defienden la posibilidad de coadyuvar a la Administración demandante en un proceso de lesividad (2); pero la mayoría de la doctrina española niega tal posibilidad, con arreglo a nuestro Derecho positivo (3). En efecto, es indudable que nuestra legislación procesal administrativa se refiere, a veces, genéricamente, a los que «quisieren coadyuvar en él a la Administración» (art. 34, párrafo segundo, *in fine*) (4); pero incluso algunos de esos preceptos, como el art. 34, se refieren a supuestos de Administración demandada: la publicación de edictos a que se refiere el art. 34 sólo tiene lugar cuando la demanda se deduce por un particular, y en la mayoría de los preceptos de la Ley y del Reglamento el coadyuvante va unido al demandado (art. 44, Ley; artículos 308, 315, 316, 320 y 324 del Reglamento). Nunca se vincula el término coadyuvante al de demandante, lo que pone de manifiesto que el legislador pretendió excluir la posibilidad de coadyuvar a la entidad administrativa demandante. La jurisprudencia ha seguido este criterio, proclamando que sólo se puede coadyuvar a la Administración demandada (5).

b) Posibilidad de coadyuvar al particular. También se ha planteado el problema de si se puede ser coadyuvante del particular, sea demandante o demandado. En principio, domina la tesis contraria a su admisión (6). Sin embargo, al referirse la doctrina al proceso de lesividad ha defendido la posibilidad de que, al lado del particular demandado

(2) GALLOSTRA, *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1881, pág. 505; SÁNCHEZ RIVERA, *¿Se puede coadyuvar a la Administración cuando ésta es demandante?*, «Revista de los Tribunales», 1932, pág. 425; LÓPEZ RONÓ, *El coadyuvante*, Madrid, 1943, págs. 73-77. Sobre el problema, vid., también, MARTÍN, *La Administración demandante de acuerdos lesivos*, «Revista de los Tribunales», 1933, págs. 657 v ss.

(3) ALCALÁ-ZAMORA, *Lo contencioso-administrativo*, Buenos Aires, 1943, pág. 109; CABALLERO Y MONTES, *Lo contencioso-administrativo*, Zaragoza, 1904, II, págs. 277 y ss.; MANRESA, *Jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, 1894, *apud* art. 36; MARTÍN RETORTILLO, *Nuevas notas sobre lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1950, pág. 291; PLAZA, *Derecho procesal civil español*, Madrid, 1945, págs. 291-293. Afirman la imposibilidad legal de admitir coadyuvante de la Administración demandante, pero propugnan su admisibilidad, GUAITA, *El proceso administrativo de lesividad*, Barcelona, 1953, págs. 91-99, y ORTIZ, *El recurso contencioso-administrativo en la nueva L. R. L.*, Madrid, 1953, págs. 194-197.

(4) E incluso al coadyuvante en general, sin vincular su posición procesal a la de la Administración. Así, arts. 190, 216, 252, 265 y 467 del Reglamento.

(5) Sents. 25 marzo, 15 y 19 noviembre 1941, 23 diciembre 1943 y 29 enero 1946.

(6) MARTÍN RETORTILLO, *Nuevas notas*, *cit.*, págs. 288 y ss.; ORTIZ, *El recurso contencioso*, *cit.*, págs. 193-194; ROYO-VILLANOVA (S.), *Problemas del régimen jurídico municipal*, Madrid, 1944, pág. 181.

—particular a cuyo favor declaró derechos el acto que se impugna—, pueda comparecer persona distinta que tenga interés en defender el acuerdo impugnado, concretamente, los funcionarios que dictaron el acuerdo (7), posibilidad admitida por la jurisprudencia (8), aun cuando no como coadyuvante (9).

3. Un problema planteado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Régimen local era el de la posición de las entidades locales en el proceso en el que se impugnaba un acuerdo de las mismas. Jurisprudencia reiterada había establecido que la entidad local actuaba en el proceso no como parte principal demandada, sino como coadyuvante del Ministerio fiscal (10). Pero la Ley de Régimen local sentó la doctrina correcta en su art. 387, apartado 1, al afirmar que «será demandada la Administración local cuyo acuerdo fuese recurrido» (11).

4. Teniendo en cuenta nuestro Derecho positivo, puede definirse el coadyuvante como la persona que interviene en un proceso administrativo, adhiriéndose a las pretensiones de la Administración demandada o manteniendo al lado de la misma una pretensión principal (12).

B. Naturaleza jurídica.

En nuestra jurisprudencia y en la mayor parte de la doctrina se configura el coadyuvante como una parte subordinada a la posición de una parte principal. Se habla de la «misión estrictamente cooperadora» del coadyuvante (13). Sin embargo, LÓPEZ RODÓ, reaccionando contra la

(7) ALVAREZ GENDÍN, *La nueva Ley de Régimen local*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 58, pág. 555; MARQUÉS CARBÓ, *La nueva Ley de Régimen local*, Barcelona, 1951, págs. 436-438; ROYO-VILLANOVA (S.), *Problemas*, cit., pág. 180. Por mi parte, lo defendí en *El proceso administrativo en la L. R. L. española*, «Revista de la Facultad de Derecho de México», núms. 3-4, pág. 279.

(8) Por ejemplo, sent. 6 y 29 marzo 1934, 13 y 15 febrero 1936 y 28 septiembre 1939.

(9) Por ello se censura por GUAITA, *El proceso administrativo*, cit., pág. 99, al afirmar: «Este funcionario no debería ser una parte necesaria del proceso de lesividad (demandado), sino una parte voluntaria (coadyuvante) que acude al proceso si cree con ello defender mejor sus intereses, y desde luego con facultades propias, con plena autonomía procesal respecto del demandado».

(10) Si bien cuando actuaba como parte principal, se admitía la apelación. Cfr. sentencia 15 junio 1949.

(11) Cfr. ROYO-VILLANOVA (S.), *La Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 4, pág. 297.

(12) LÓPEZ RODÓ, *El coadyuvante*, cit., resume las distintas definiciones de coadyuvantes dadas por la doctrina. Cfr. págs. 104-107.

(13) Sent. 9 mayo 1951, entre otras. Cfr. UBIERNA, *De lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1948, págs. 159-160.

opinión general, defendió que bajo la figura del coadyuvante existen dos tipos de intervención diferentes:

a) Por un lado, cuando el coadyuvante interviene en el proceso adhiriéndose a las pretensiones de la Administración demandada. Entonces, la figura que tenemos ante nosotros es la de la intervención adhesiva, supuesto para el que debía reservarse la palabra coadyuvante.

b) Pero puede intervenir el coadyuvante, no con el carácter subordinado o accesorio del supuesto anterior. Con la expresión «coadyuvante» se designa también la intervención en un proceso de personas que mantienen una pretensión con el carácter de parte principal; no procede en estos casos hablar de intervención adhesiva, sino de intervención principal o litisconsorcial: la intervención del coadyuvante, en estos casos, dará lugar a un litisconsorcio pasivo voluntario. El ejemplo más claro en que así ocurría era aquel en que se impugnaba el acuerdo de una entidad local y comparecía ésta al lado del Ministerio fiscal a defender el acuerdo. El hecho de que este supuesto haya sido regulado adecuadamente en la nueva Ley de Régimen local no quiere decir que no existan ejemplos de intervención litisconsorcial. Pensemos en aquellos casos en que un particular impugna un acuerdo sobre exacciones locales de un Ayuntamiento ante el Tribunal económico-administrativo, y que el Tribunal económico-administrativo dicta resolución favorable al recurrente. En este caso, la vía procesal será iniciada por el Ayuntamiento; el Ayuntamiento será el demandante en el proceso administrativo que se siga ante el Tribunal contencioso-administrativo provincial. La demandada será la Administración general del Estado, que actuará a defender el acuerdo del Tribunal económico-administrativo mediante el Ministerio fiscal. Pues bien: en estos casos, el particular que recurrió ante el Tribunal económico —titular de un verdadero derecho subjetivo vulnerado por el Ayuntamiento y reconocido por el Tribunal económico— actúa en la vía procesal como «coadyuvante». Y es indiscutible que su intervención no es subordinada. No se trata de una intervención adhesiva, sino de una verdadera intervención litisconsorcial (14).

(14) Cfr. LÓPEZ RODÓ, *El coadyuvante*, cit., págs. 108-130. La intervención de terceros en el proceso no es exclusivo del Derecho español, como parece afirmarse en alguna ocasión (GASCÓN HERNÁNDEZ, *La interposición del recurso contencioso-administrativo por la propia Administración*. «Revista de Estudios Políticos», núm. 7, pág. 125), sino que se da con generalidad en los ordenamientos jurídicos. Cfr., por ejemplo, D'ALESSIO, *Istituzioni di Diritto amministrativo italiano*, Turin, 1924, II, págs. 449 y ss.; NIGRO, *In tema di intervento volontario nel processo amministrativo*, «Foro Amministrativo», 1951, I, 1, pág. 283; GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, 3.ª ed., Padua, 1954, págs. 245-247; ZANOBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, 7.ª ed., Milán, 1954, págs. 292-294. En Derecho francés, vid.: ODENT, *Contentieux administratif*, «Les Cours de Droit», París, 1954, págs. 344-346; NGUYEN QUOC DINH, *L'intervention dans le recours pour excès de pouvoir*, «Revue de Droit Public et de la Science Politique», 1946, pág. 389; MEJFAN, *La procédure devant le Conseil de Pre-*

C. *Fundamento.*

Se ha justificado la figura del coadyuvante porque entraña la salvaguardia y protección de quienes puedan resultar afectados por la sentencia que se dicte y porque, mediante su intervención, se logra la mejor tutela del interés general que se actúa en todo proceso, al dotar al órgano jurisdiccional de elementos de juicio más completos (15). Frente a tales argumentos —dice ALCALÁ-ZAMORA— no es bastante el de que la Administración sostendrá por su defensor permanente la resolución impugnada, pues siempre el que se sienta favorecido por ella pondrá su confianza personal en la defensa directa, y aún podrá temer que sea formularia o fría la de un funcionario, que sólo ve aspectos indirectos de interés público en el choque de pretensiones formuladas por particulares (16).

II.—LA LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA APELAR.

A. *La doctrina jurisprudencial.*

Se ha discutido mucho la posibilidad de que el coadyuvante pueda apelar con independencia del Ministerio fiscal, existiendo jurisprudencia contradictoria, aunque con predominio de la tendencia negativa.

1. La posibilidad de que el coadyuvante apele con independencia del Ministerio fiscal fué proclamada por una sentencia de 14 de enero de 1936 y un auto de 26 de mayo de 1943 (17). En la primera de estas resoluciones se afirma que los coadyuvantes de la Administración pueden hacer uso del recurso de apelación, aunque no lo haya utilizado el Fiscal, según se desprende de los artículos 463 y 467 del Reglamento de lo contencioso-administrativo, y muy especialmente de este último, que expresa y concretamente se refiere a ellos. La segunda de las resoluciones citadas —el auto de 26 mayo 1943— hizo creer a la doctrina que el Tribunal Supremo había cambiado de criterio. SEGISMUNDO ROYO-VILLANOVA, por

fecture, París, 1949, págs. 169-173; CHOUBLIER y COMPAIN, *Les nouveaux Tribunaux administratifs*, París, 1954, págs. 148-149; BONNET y PALVADFAU, *Les nouveaux Tribunaux administratifs regionaux*, París, 1954, pág. 40.

(15) LÓPEZ RODÓ, *El coadyuvante*, cit., págs. 131-135.

(16) ALCALÁ-ZAMORA, *Lo contencioso-administrativo*, cit., pág. 108.

(17) Este último, cit. por LÓPEZ RODÓ, *El coadyuvante*, cit., pág. 208. Cita, también, una sentencia de 17 noviembre 1933, según la cual el que «apenas fué coadyuvante» sino más bien «extraño al pleito», tiene derecho a la apelación; «luego —concluye— el que fuera en realidad coadyuvante debe poder apelar».

ejemplo, afirmaba que «el Tribunal Supremo se ha apartado de esta doctrina en el auto de 26 de mayo último, considerando que el citado artículo de la Ley municipal (art. 223) reconoce el derecho a apelar tanto al Fiscal como a los coadyuvantes» (18).

2. Sin embargo, la doctrina jurisprudencial dominante, tanto anterior como posterior a 1943, estima que el coadyuvante no puede apelar con independencia del Ministerio fiscal. El coadyuvante —afirma una sentencia de 9 mayo 1951, en su 2.º considerando— «carece en absoluto de acción, con independencia del Ministerio fiscal, puesto que, como consecuencia de su misión estrictamente cooperadora, desde el momento en que el representante de la Administración, sin haberse abstenido de intervenir en las actuaciones, deja de promover los recursos que la ley autoriza, las resoluciones judiciales son firmes y consentidas» (19). Como antes vimos, los artículos esgrimidos para defender la posibilidad de apelación del coadyuvante son el 467 del Reglamento de la Ley de lo contencioso y el 223 de la Ley municipal de 1935. Pero la jurisprudencia dominante afirma:

a) Que si bien es cierto que el art. 467 del Reglamento autoriza «la sustanciación de los recursos de apelación entablados por los coadyuvantes con independencia de los interpuestos por el Ministerio fiscal, esta facultad sólo cabe entenderla respecto de los incidentes que se produzcan durante la tramitación del pleito, pero sin alcanzar en modo alguno a que pueda el coadyuvante sustituir la personalidad del Ministerio fiscal cuyas facultades y derechos a él sólo incumben» (autos de 17 noviembre y 9 diciembre 1939 y 26 febrero 1940).

b) Que cuando el art. 223 de la Ley municipal de 1935 afirmaba que tanto el Fiscal como los que voluntariamente comparecieran a sostener la validez del acuerdo impugnado, podrán recurrir de la sentencia, se refiere únicamente al «recurso de anulación», no al de «plena jurisdicción» (auto 9 diciembre 1946).

3. Realmente, ni los argumentos que se manejan frente a las resoluciones que tratan de fundar la posibilidad de apelación en el art. 467 del Reglamento, ni los aducidos en contra de la aplicación del art. 223 de la Ley municipal al «recurso de plena jurisdicción» son convincentes, ya que su redacción es lo suficientemente amplia para que haya de hacerse la concreción que quiere la doctrina jurisprudencial (20). Por

(18) *Problemas del régimen jurídico municipal*, cit., pág. 157.

(19) En el mismo sentido, sentencias de 17 noviembre 1933, 26 noviembre 1935, 14 febrero 1936, 18 noviembre 1939; autos de 17 noviembre y 9 diciembre 1939 y 26 febrero 1940; sentencias de 26 marzo y 6 julio 1940; 16 abril, 21 octubre y 21 diciembre 1941, 23 enero 1942, 4 febrero y 14 junio 1944, 10 diciembre 1946, 29 mayo, 5 y 10 junio y 22 octubre 1948, 18 mayo y 11 octubre 1949, 6, 16 y 22 febrero 1950.

(20) Cfr. mi trabajo *El recurso de apelación ordinario contencioso-administrativo*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 4, págs. 197-199, y *La sentencia administrativa. Su impugnación y efectos*, Madrid, 1954, págs. 132-134.

tanto, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Régimen local, independientemente de si tal posición era o no correcta, no ofrecía duda que con arreglo al Derecho positivo no existía inconveniente alguno en admitir que el coadyuvante pudiera apelar con independencia del Ministerio fiscal (21). Sin embargo, desde un punto de vista doctrinal, se había afirmado la imposibilidad de aceptar una solución única, pues debía partirse de la diferencia fundamental entre las dos modalidades de coadyuvante. «Resulta claro —dice LÓPEZ RODÓ— que sólo al interventor litisconsorcial puede admitírsele la apelación con independencia de que la formule o no la parte coadyuvada, puesto que sus pretensiones tienen carácter autónomo. No ocurre lo mismo con el interventor adhesivo simple, cuya actuación debe estar siempre subordinada y dependiente de la parte principal en el proceso» (22).

B. La Ley de Régimen local.

1. La L. R. L., en su art. 394, dispone: «Podrán recurrir de la sentencia no sólo las partes, sino los que hubieren comparecido voluntariamente como coadyuvantes a sostener la validez del acuerdo impugnado.» El texto refundido de la Ley de lo contencioso-administrativo, aprobado por D. de 8 febrero 1952, recogió aquel precepto de la L. R. L., y, en su

(21) No existía precepto alguno que lo prohibiera, y el art. 467, R. C., se refería, genéricamente, a «las apelaciones interpuestas por los coadyuvantes de la Administración». La doctrina jurisprudencial se basaba en la posición subordinada del coadyuvante. «El admitir coadyuvante de la Administración en pleitos en que su representante ha desistido o dejado de ser parte, equivaldría a dar a los coadyuvantes una intervención e importancia en litigio que la Ley procesal no les reconoce, por lo cual el coadyuvante apelante no está autorizado por la Ley por sí solo para entablar apelación cuando no tiene representación de la Administración con quien coadyuvar, declarando en su virtud que no ha debido admitirse ni tramitarse la apelación interpuesta por el coadyuvante.» Cfr. MARTÍN RETORTILLO, *Nuevas notas*, cit., pág. 296.

(22) Cfr. *El coadyuvante*, cit., págs. 208-209. Sin embargo, en ocasiones, la doctrina procesal parece admitir con carácter general la posibilidad de que apelen los intervinientes adhesivos y forzosos. Cfr. CHIOVENDA, *Principios de Derecho procesal civil* (trad. de CASÁS SANTALÓ), 1925, II, pág. 495. Pero la opinión dominante es la contraria, al referirse a la legitimación para interponer recursos en general. Cfr., por ejemplo, CARNELUTTI, *Sistema de Derecho procesal civil* (trad. de ALCALÁ-ZAMORA y SENTÍS), Buenos Aires, 1944, II, pág. 640. Nuestra jurisprudencia administrativa también lo ha afirmado con carácter general, no sólo al referirse a la apelación. En este sentido, una sent. de 24 diciembre 1941 afirma: «Que para que pueda entablar con eficacia dentro del procedimiento contencioso-administrativo un recurso, de cualquier clase que sea, contra resoluciones de Tribunales inferiores, es menester, ante todo, que la persona que promueva tenga acción para ello, derivada de la propia ley, ya que de otro modo no hay forma legal de acoger sus pretensiones, por carecer de base; y siendo la actuación de las partes que dentro de dicho

artículo 76, párrafo tercero, dispone: «En materia local, las sentencias de los Tribunales provinciales susceptibles de apelación podrán ser recurridas por las partes y por los que hubieren comparecido voluntariamente como coadyuvantes a sostener la validez del acuerdo impugnado.»

2. Por tanto, una vez ha entrado en vigor la L. R. L., es incuestionable que los coadyuvantes en la esfera local pueden apelar con independencia del Ministerio fiscal. Como ha dicho ORTIZ, «la nueva Ley ha venido a disipar las dudas existentes y admite plenamente la apelación del coadyuvante» (23). Ahora bien: el problema está en determinar a qué procesos administrativos se refiere la clara disposición del nuevo texto. Por tanto, publicada la L. R. L., hay que hacer la distinción siguiente:

a) Procesos en la esfera central. Con respecto de ellos, una vez que ha entrado en vigor la L. R. L., subsiste el problema como antes de su aparición. La doctrina jurisprudencial dominante afirma la imposibilidad de que el coadyuvante apela con independencia del Ministerio fiscal.

b) Procesos en la esfera local. En principio, no existe problema. Los coadyuvantes pueden apelar. Ahora bien: el problema está, precisamente, en determinar a qué procesos se refiere la clara norma del artículo 394, L. R. L., y del párrafo tercero del art. 76, L. C. Pues si es indudable que la misma es aplicable a los procesos administrativos cuyo objeto son pretensiones dirigidas a impugnar actos de las entidades locales, no está tan claro si se aplica a aquellos procesos cuyo objeto son pretensiones dirigidas a impugnar un acto de un órgano estatal, pero que ha sido dictado como consecuencia de un recurso interpuesto contra un acto de una entidad local.

Pues bien: el problema que se plantea en el auto que comentamos consiste, precisamente, en decidir la regla aplicable a un proceso administrativo cuyo objeto son pretensiones dirigidas a impugnar actos del Estado que han resuelto recursos interpuestos contra actos de una entidad local. Por ello, antes de examinar la doctrina del auto en cuestión, conviene señalar las características de estos tipos de proceso.

procedimiento intervienen como coadyuvantes de la Administración refleja, y estando por lo mismo en todo momento subordinada a las acciones que ejerza el representante de la Administración, es claro y patente que en tanto tendrá acción el coadyuvante para promover un recurso, en cuanto vaya precedido o acompañado del representante del Estado, bien porque se haya anticipado a presentar el mismo recurso, o bien porque se adhiera a él, una vez en curso.»

(23) *El recurso contencioso-administrativo*, cit., pág. 247.

III.—LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE HACIENDA LOCAL.

A. *Nociones generales.*

1. La regla general es que los actos de las entidades locales causan estado. No cabe contra los mismos recurso alguno en vía administrativa ante un órgano estatal. Así lo disponía el art. 202 de la Ley municipal de 1935 y el art. 169 del Estatuto provincial, y actualmente la Ley de Régimen local vigente, en su art. 396. Con ello se consagró en este aspecto una corriente de autonomía de las entidades locales. Sus acuerdos no pueden impugnarse ante órganos administrativos del Estado. Pero este régimen tuvo algunas excepciones. No se aplicó a los actos dictados en materia de Hacienda. Ni el Estatuto provincial —cuyo art. 169 señalaba la excepción de los de «carácter económico-administrativo»—, ni el municipal aplicaron a dichos actos el régimen general. Por el contrario, respecto de ellos se siguió admitiendo la impugnación ante órganos del Estado. Si acudimos a la exposición de motivos de aquellos textos legales, veremos las razones que inspiraron al legislador a conservar este régimen especial. Así, en la del Estatuto municipal se dice: «...arrancará a la libre decisión de los Ayuntamientos la aplicación de ciertas normas jurídicas que deben ser universalmente reconocidas y acatadas como tales, porque constituyen una especie de derecho de gentes de la Hacienda pública. Al establecer estos moldes genéricos, el Gobierno no contradice su designio autonomista, fuertemente acusado en el libro primero. Hace la debida distinción entre lo puramente gubernativo y lo tributario, porque la actividad de los Ayuntamientos, si careciese de cauce y frenos preventivos, cuando toca a los intereses particulares de contribuyentes, podría degenerar en peligrosa arbitrariedad, difícilmente subsanable *a posteriori* con recursos judiciales que a lo sumo corregirían el caso individual, nunca el de principio o el absurdo técnico» (24).

(24) Cfr. ROYO-VILLANOVA (S.), *Problemas del régimen jurídico municipal*, cit., págs. 195 y ss., y GONZÁLEZ PÉREZ, *El proceso administrativo en materia de Hacienda local*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 56, págs. 171 y ss.

Se planteó el problema de las normas aplicables al recurso de reposición en estas materias. Cfr. GÜELL, *La reposición en materia de exacciones municipales*, «Revista de Derecho Privado», enero de 1951, págs. 43 y ss. Pero el problema quedó aclarado en gran parte por la Ley de Régimen local, al decir, en su art. 380, que el recurso tendrá en esta materia carácter potestativo. Si bien se plantea por la doctrina si a este recurso de reposición potestativo se le aplicarán las normas del Reglamento de procedimiento económico-administrativo o las contenidas en la L. R. L. y en el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, entre las cuales existen profundas diferencias, tanto en cuanto a plazo como en cuanto a forma de interposición.

2. Por tanto, nos encontramos con que, en esta materia, el acto que se impugna en la vía procesal no es de una entidad local; el acto que se impugna ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa ha sido dictado por un órgano estatal. Nos encontramos, por tanto, con que el objeto del proceso en estos casos será una pretensión procesal administrativa dirigida a impugnar un acto del Estado, pero un acto del Estado que se refiere a relaciones locales, a relaciones de una entidad local con un particular. Y el problema que se plantea es el del régimen jurídico a que están sometidos dichos procesos. Si la distinción entre los distintos procesos se hace en función del acto impugnado, habrá que aplicar a estos procesos el régimen jurídico de los procesos cuyo objeto son pretensiones dirigidas a impugnar actos estatales; pero si la distinción se hace en función de la materia, del contenido del acto, habrá que aplicar el régimen jurídico de los procesos en la esfera local. Veamos el criterio adoptado por nuestra legislación y jurisprudencia.

B *El régimen jurídico.*

1. En principio, se aplica a estos procesos administrativos el régimen jurídico propio de los procesos administrativos en la esfera central. Al «recurso contencioso-administrativo» en esta materia se le aplican las normas que regulan el «recurso contencioso-administrativo» contra actos del Estado, tanto en cuanto a sus requisitos como en cuanto al procedimiento. En efecto:

a) En estos procesos, el plazo para interponer el «recurso contencioso-administrativo» no es el de un mes, que rige para los procesos en la esfera local (según el art. 65, párrafo segundo, L. C.), sino el de tres meses, que rige para los procesos administrativos en la esfera central (según el art. 7.º, párrafo primero, L. C.) (25).

b) El plazo para formalizar la demanda no es el «de quince días, a partir del en que se entregue a tal fin al recurrente el expediente gubernativo», que rige en la esfera local, según el art. 66, párrafo primero, L. C., sino el de veinte días, prorrogables por diez, que rige en la esfera central, según el art. 38, L. C.

c) No rigen aquí las reglas contenidas en el art. 67 para los procesos en la esfera local, sino las generales del proceso en la esfera central.

d) El plazo para contestar a la demanda tampoco es el que para los procesos en la esfera local señala el art. 66, párrafos segundo y tercero, sino el general que para los procesos en la esfera central señala el art. 43.

(25) Cfr. Reglamento de procedimiento económico-administrativo, art. 111, y sentencias de 16 febrero 1932 y 17 febrero 1936. Sobre el problema, en la legislación anterior, vid. ROYO-VILLANOVA (S.), *Problemas del régimen jurídico*, cit., páginas 211-214.

e) Tampoco rigen en estos procesos las reglas que sobre la celebración de vista rigen en el proceso en la esfera local, según el párrafo quinto del art. 66, L. C., sino las generales del art. 60.

2. Sin embargo, respecto de algunos aspectos de su regulación, se planteó el problema de si eran aplicables las normas especiales sobre procesos en la esfera local. Concretamente, se planteó sobre la gratuidad de estos procesos. ¿Rigen en estos procesos la regla de la gratuidad o las generales sobre el proceso administrativo? (26).

a) En ocasiones, la jurisprudencia entendió que, como se trata de procesos cuyo objeto son pretensiones dirigidas a impugnar actos de un órgano del Estado, no rige la regla de la gratuidad, propia de los procesos cuyo objeto son pretensiones dirigidas a impugnar actos de las entidades locales. En este sentido, un auto de 25 junio 1949 estableció (segundo considerando del auto apelado, aceptado por el Tribunal Supremo): «que este recurso contencioso-administrativo no puede considerarse propiamente municipal, porque la resolución impugnada es del Tribunal económico-administrativo provincial, y por ello no se tramitó con arreglo a los artículos 223 y siguientes de la Ley municipal, y tales recursos no deben ser gratuitos, según ha declarado expresamente para todos los que no son propiamente municipales la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1941» (27).

b) Sin embargo, la doctrina dominante fué la contraria. Precisamente, en atención a alguna decisión jurisprudencial en que se sentó la doctrina anterior, se dictó alguna Orden, como la de 14 agosto 1925, afirmando, a la vista del art. 256 del Estatuto municipal, que «tal interpretación pugna con el espíritu y la letra de las disposiciones invocadas, que, con carácter general, absoluto y sin restricción alguna, sientan el principio de la gratuidad del procedimiento contencioso, sin que quepa alegar que, tratándose de recursos interpuestos contra las providencias de los Delegados de Hacienda, al amparo del art. 302 del Estatuto, son éstas las recurridas y no los acuerdos municipales, toda vez que los preceptos citados al comienzo de esta resolución se refieren a los recursos contenciosos regulados en el Estatuto, y en este caso se encuentra el que

(26) Sobre el problema, vid. mis trabajos *Las costas en lo contencioso-administrativo*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 9, págs. 113-116; *Costas*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica», Seix, Barcelona, V, págs. 870-71; *La sentencia administrativa. Su impugnación y efectos*, Madrid, 1954, págs. 258-261.

(27) Por tanto, esta dirección jurisprudencial aplica el principio de que estos procesos son procesos cuyo objeto son pretensiones dirigidas a impugnar actos del Estado, no actos de las entidades locales, y se aparta del criterio jurisprudencial dominante, según el cual a estos procesos se les aplican normas de distinto carácter —unas, referentes a los procesos en la esfera central, y otras, referentes a los procesos en la esfera local—, dando a los mismos un carácter híbrido que impide catalogarlos entre los unos y los otros, y constituyendo una categoría especial de procesos por su fundamento jurídico-material.

el citado artículo concede contra los acuerdos de los Delegados de Hacienda dictados en materia de presupuestos municipales». Esta tendencia se reitera en sentencia de 21 enero 1947 y en autos de 5 febrero 1946 y 3 octubre, 7 y 13 diciembre 1949. En este último, rectificando la doctrina sentada en el de 25 junio 1949 (antes citado), se afirma que «no se opone lo preceptuado en el art. 226 de la Ley municipal vigente (1935), porque si bien el referido precepto parece referir la gratuidad de los recursos contenciosos que se interponen directamente contra los acuerdos municipales, no por eso deja de tener aplicación, hallándose además íntegramente mantenido en la revisión de la obra legislativa de la Dictadura; ni tampoco puede oponerse a tal doctrina la sentencia de 23 de mayo de 1941, citada en el auto recurrido, que se refiere a un recurso de lesividad regulado en la Ley orgánica de esta jurisdicción y completamente distinto del presente procedimiento» (28).

En resumen: en estos aspectos, se aplican las normas reguladoras del proceso administrativo en la esfera local; solución de acuerdo con el precepto de la nueva Ley de Régimen local (art. 395), recogido después en el art. 97 del texto refundido de la Ley de lo contencioso-administrativo, según el cual será gratuito el procedimiento contencioso-administrativo «en materia local», expresión análoga a la del art. 76, párrafo tercero, de la misma Ley de lo contencioso, al afirmar la posibilidad de que apelen los coadyuvantes contra las sentencias dictadas «en materia local».

Se le planteaba a la jurisprudencia, por tanto, el problema de ver qué normas se aplicarían a la posibilidad de interponer recurso de apelación el coadyuvante. Si aplicaba las normas reguladoras del proceso administrativo en la esfera central, de acuerdo con la jurisprudencia dominante antes citada, hubiera tenido que negar tal posibilidad. Pero si, por el contrario, aplicaba las normas reguladoras de los procesos administrativos en la esfera local, tendría que afirmar la posibilidad de que el coadyuvante apelara con independencia del Ministerio fiscal.

IV.—EL AUTO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 20 DE MARZO DE 1955.

En un auto de 20 de marzo de 1955, el Tribunal Supremo (Sala 3.^a) se ha afirmado la posibilidad de que los coadyuvantes interpongan recurso de apelación contra las sentencias dictadas en procesos administrativos en materia local, con independencia del Ministerio fiscal. Por la importancia de la doctrina de este auto (del que fué ponente el Excmo. Sr. don ANCEL VILLAR MADRUEÑO), transcribimos a continuación sus considerandos primero a séptimo (29):

(28) Cfr. ANTONIO MARÍA DE MENA, *El Estatuto municipal y la actuación de los Tribunales de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1927, págs. 105-108.

(29) Contra sentencia del Tribunal Provincial de lo contencioso-administrativo,

1) «Que realmente la cuestión intrínseca que la pretensión de inadmisión del recurso de apelación ante esta Sala, contra la sentencia del Tribunal Provincial contencioso-administrativo de Jaén de 12 de julio de 1944 plantea, si es ella susceptible de tramitación, al haber sido formulada por la parte coadyuvante solamente sin la cooperación ni adhesión siquiera del Ministerio fiscal como legal representante de la Administración.»

2) «Que durante la vigencia de la Ley orgánica de esta jurisdicción de 22 de junio de 1894 pudieron agruparse los sujetos que en el proceso contencioso-administrativo podían actuar en dos grandes sectores: *partes principales* y *partes accesorias*, integrando el primer sector o grupo el *recurrente* o persona a favor de la que existía un derecho administrativo vulnerado por el acto o resolución recurrida (que incluso puede ser la Administración misma, previa declaración de lesividad), y la *parte demandada*, que es la Administración general, provincial o municipal, que con sus actos o resoluciones administrativas vulneraron los indicados derechos preestablecidos, si hubo declaración de lesividad puede ser demandado el mismo particular; el segundo grupo (*partes accesorias*) está formado, según el artículo 36 de la citada Ley, por «los que tuvieren interés directo en el negocio y quisieren coadyuvar en él a la Administración», a cuyos *interesados* en distintos preceptos de la Ley y el Reglamento de la misma fecha dictado para su aplicación les designa con el genérico nombre de *coadyuvantes*.»

3) «Que aunque tal sujeto, en el orden procesal, tiene ya sus precedentes históricos en la Ley IV del Título XXIII, de la partida III, del Código de las Siete Partidas, en el que se reconoció que en el litigio podían intervenir no sólo los señores de los pleitos, sino aquellos a quienes pertenece el pro o el daño que viniere del juicio», es figura desdibujada en los procedimientos ordinarios, que no se matiza hasta que el Derecho administrativo, adquiriendo carta de naturaleza, generó la necesidad de una Jurisdicción especial revisora de los actos y resoluciones de la Administración para determinar si con ellos vulneraron dere-

dictada sobre efectividad de exacciones locales, interpuso recurso de apelación el coadyuvante, sin que el Ministerio fiscal interpusiera el mismo recurso, ni se adheriera a la apelación del coadyuvante.

La parte apelada —el Ayuntamiento de Siles— planteó la cuestión de la indebida admisión de la apelación, según el art. 82, L. C., y el Tribunal Supremo dictó el auto que se comenta, que contiene un interesante resumen sobre la naturaleza jurídica del coadyuvante y la evolución de nuestra legislación. Sin embargo, no aborda con la extensión debida el problema referido a los procesos administrativos en materia de Hacienda local, aunque implícitamente queda resuelto —por la conclusión a que llega—, en el sentido de aplicar al mismo, en este punto concreto, las normas reguladoras de los procesos cuyo objeto son pretensiones dirigidas a impugnar actos de las entidades locales.

chos preestablecidos a favor del recurrente y se dictasen normas para el restablecimiento del orden jurídico perturbado.»

4) «Que ni en la legislación propiamente administrativa, ni en la especial reguladora de esta Jurisdicción existe una concepción concreta de la figura procesal del coadyuvante, pero del espíritu de los preceptos atinentes de tales legislaciones puede llegarse a la síntesis de que el coadyuvante era, según la legislación especial orgánica de la Jurisdicción (Ley de 22 de junio de 1894) y la coetánea administrativa en general, «el interesado directo que intervenía en el proceso contencioso-administrativo, al lado de la Administración, para ayudar a ésta», concepción que ponía de manifiesto su naturaleza mera y estrictamente adhesiva, cuya intervención en el proceso por ello tenía que cesar en el instante mismo en que la Administración cesaba o desistía de intervenir en el recurso, motivando la jurisprudencia con doctrina constante de la imposibilidad de coadyuvante sin la presencia activa de la Administración en el recurso contencioso-administrativo.»

5) «Que tal doctrina permaneció intacta constantemente, hasta que, publicado el Estatuto municipal por Real Decreto-ley de 8 de marzo de 1924, al determinar en su artículo 253 que las resoluciones de los Ayuntamientos, Comisiones Permanentes y aun de los mismos Alcaldes en determinados casos, causaban estado y ponían fin a la vía gubernativa, abrió cauce al recurso objetivo o de anulación por infracción de disposiciones legales, cuya observancia podía ser reclamada por cualquier vecino o Corporación, aunque individualmente no hayan sido agraviados en sus derechos individuales; orientación legislativa no sólo mantenida en la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, sino puntualizada y ampliada en su artículo 223, en el que, *a más de mantenerse el recurso de plena jurisdicción*, por lesión de derecho del recurrente, *se preceptúa que el recurso de anulación u objetivo podrá articularse*; por violación material de disposición administrativa, bien sea legal, reglamentaria o por prescripción autonómica; por vicio de forma, o por incompetencia por razón de la materia. No siendo en estos recursos de anulación el Fiscal demandado aunque en ellos intervendrá como defensor de la Ley, siendo en estos recursos parte demandada los que voluntariamente compareciesen en el recurso como agraviados; cuya legislación es reconocida y minuciosamente estructurada en los artículos 386 al 402 de la vigente Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950 y en cuyo texto legal, en el artículo 394, expresamente se dispone: «Podrán recurrir de la sentencia no sólo las partes, sino los que hubieren comparecido voluntariamente como coadyuvantes a sostener la validez del acuerdo recurrido.»

6) «Que tal evolución procesal seguida por la legislación municipalista desde 1924, incorporada íntegramente al publicarse el texto refundido de la Ley de lo contencioso-administrativo de 8 de febrero de 1952, a virtud de la autorización que para ello le otorgaba el artícu-

lo 14 de la Ley restauradora de esta Jurisdicción de 18 de marzo de 1944, concretándose especialmente y en relación a las apelaciones de las sentencias que dicten los Tribunales Provinciales, en el párrafo último de su artículo 76, que «en materia local las sentencias de los Tribunales Provinciales susceptibles de apelación podrán ser recurridas por las partes y por los que hubieren comparecido voluntariamente como coadyuvantes a sostener la validez del acuerdo impugnado». Orientación legislativa de las Leyes municipales, que ya habían determinado el que esta Jurisdicción afirmase como doctrina, en su sentencia de 27 de octubre de 1950, «que los coadyuvantes, al poder sostener por sí la apelación, se constituyen en parte demandada, teniendo en la relación jurídico-procesal la personalidad y los derechos que de tal función se deduzcan.»

JESÚS GONZALEZ PEREZ

