

LA DECLARACION DE LESIVIDAD

Por J. GONZALEZ PEREZ

Registrador de la Propiedad y Prof. A. de Dcho. Admvo.

SUMARIO: I. «El proceso contencioso-administrativo de lesividad»: 1. Concepto. 2. Naturaleza. 3. Fundamento. 4. Regulación.—II. «La declaración de lesividad. Nociones generales»: 1. Concepto. 2. Naturaleza. 3. Fundamento.—III. «Presupuestos»: 1. Subjetivos. 2. Objetivos. 3. De la actividad.—IV. «Efectos»: 1. Normales. 2. Anormales.

I.—EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE LESIVIDAD

I.—CONCEPTO.

A. Nuestro Derecho administrativo admite la posibilidad de que la Administración, a través de sus órganos, interponga recursos contra sus propios actos. Así, el Estatuto de la propiedad industrial, en su art. 18, reconoce al Registro de la Propiedad Industrial la facultad de interponer recurso de revisión ante el Ministro. El art. 28 de la Ley del Impuesto de Derechos reales y el art. 142 de su Reglamento, regulan la facultad del Director general de lo Contencioso para interponer recurso de alzada ante el Tribunal Económico-administrativo Central contra las resoluciones del provincial que sean perjudiciales a los intereses del Estado. Y la posibilidad de que la Administración interponga recurso contencioso está reconocida en el art. 142, apartado 3), del Reglamento del Impuesto de Derechos reales, en el art. 110 del Reglamento de procedimiento económico-administrativo (1) y en la misma Ley orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa, en cuyo artículo 1.º se dice que el recurso contencioso podrá «interponerse por la Administración».

B. Pues bien, cuando hablamos de recurso contencioso de lesivi-

(1) Las modalidades que ofrece el proceso de lesividad referente a actos dictados por la Administración en su esfera económica, pueden verse en FÁBREGAS DEL PILAR, *Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas*, Madrid, 1943, páginas 153 y ss.

dad, nos referimos a aquellos casos en que una entidad administrativa interpone un recurso contencioso-administrativo contra un acto dictado por la misma entidad, pero no cuando una entidad administrativa interpone un recurso contra un acto de otra entidad administrativa, como cuando una entidad municipal impugna una disposición general del Estado que atenta contra la autonomía (art. 233, Ley Municipal), cuando interpone un recurso contencioso contra un acto del Tribunal Económico-administrativo provincial, etc.

C. Las objeciones que se han hecho al término recurso contencioso en general, pueden aplicarse perfectamente al de lesividad (2). En efecto, dado que no se trata de impugnar un acto administrativo ante un órgano administrativo, sino ante un órgano dotado de independencia, no se trata de una segunda instancia, sino de iniciar aquella actividad jurisdiccional que se desenvuelve a través de un proceso, de aquí que sea más propio hablar de acción (3) o pretensión al referirnos al acto fundamental y de proceso cuando nos refiramos a la institución en su conjunto. Pues bien, esta posibilidad de que la Administración impugne uno de sus actos ante lo contencioso, ha sido acogido por nuestra legislación administrativa desde que se introdujo en España la jurisdicción contenciosa (4) y ha sido considerada como una de las notas singulares del contencioso-administrativo español (5).

D. Teniendo en cuenta lo dicho, podemos definir el proceso contencioso de lesividad diciendo que es aquel proceso contencioso-admini-

(2) A. GONZÁLEZ: *La materia contencioso-administrativa*, Madrid, 1891, pág. 102. ALCALÁ-ZAMORA CASTILLO: *Los recursos en nuestras leyes procesales*, en «Estudios de Derecho procesal», 1934, págs. 51 y ss.—LÓPEZ RODO: en «El coadyuvante en lo contencioso-administrativo», 1943, págs. 29 y ss.—GUASP: *El derecho de carácter administrativo como fundamento del recurso contencioso*, en «Revista de la Facultad de Derecho de Madrid», núm. 2, 1940, págs. 11 y ss.—BALLBE: en sus *Notas de jurisprudencia* de la «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», t. 171, pág. 437, y t. 172, pág. 667.—ROYO-VILLANOVA (S.): *Problemas del régimen jurídico municipal*, 1944, pág. 115.—LÓPEZ RODO: en sus notas al *Tratado elemental de Derecho administrativo*, de CAETANO, edición española, 1946, pág. 420. No obstante, cree justificado el término recurso PRIETO CASTRO, en *Cuestiones de Derecho procesal*, Madrid, 1947, por impugnarse un acto de otra autoridad, si bien no sea judicial.

(3) En este sentido, la reciente ley argentina de 30 de septiembre de 1948 sobre la jurisdicción contencioso-administrativa. Vid. mi trabajo *El proceso contencioso-administrativo argentino*, en «Revista de Estudios Políticos», núm. 48, págs. 253 y ss.

(4) Así, en art. 21 del Reglamento de 1 de octubre de 1845 y el art. 50 del Reglamento de 30 de diciembre de 1846.

(5) GASCÓN HERNÁNDEZ: en *La interposición del recurso contencioso-administrativo por la propia Administración*, en «Rev. Ests. Pols.», núm. 7, pág. 125.

nistrativo que tiene por objeto la pretensión de una entidad administrativa por la que se solicita del órgano jurisdiccional la revocación de un acto de la misma.

2.—NATURALEZA.

Viene dada por las notas siguientes :

A. *Es un proceso contencioso-administrativo.*—Este es el género. Por tanto, en el proceso de lesividad se darán todas las notas del proceso contencioso en general, es decir :

1. Se trata de un auténtico proceso, en cuanto que se trata de una serie o sucesión de actos a través de los cuales se realiza la función jurisdiccional (6).

2. El objeto del mismo es una pretensión administrativa, es decir, fundada en preceptos de Derecho administrativo, no estando específicamente determinadas las materias administrativas sobre que puede versar el proceso.

B. *Su objeto es la pretensión de una entidad administrativa dirigida a revocar un acto administrativo dictado por la misma.*—Precisamente por esto y ser una derogación del principio general de que nadie puede ir válidamente contra sus propios actos, la jurisprudencia ha señalado que se trata de un proceso de carácter excepcional, por lo que el requisito de la doble lesión de derecho e interés debe darse de modo indiscutible y palmario (7), no siendo susceptible de aplicación extensiva la facultad reconocida a la Administración de declarar lesivas sus resoluciones, por ser de marcado carácter excepcional (8), de aquí que «si en todo recurso —dice una S. de 16 de marzo de 1945— deben ser

(6) El término proceso para designar aquella institución a través de la cual se realiza la función jurisdiccional de modo general, es relativamente reciente, pues antes se designaba con el nombre de «juicio». Sobre cambio de terminología, vid. CARNELUTTI: en *Sistema de Derecho procesal civil* (trad. de ACALÁ-ZAMORA y SENTIS MELENDO), Buenos Aires, 1944, t. I, pág. 48. El mismo CARNELUTTI, últimamente, parece inclinarse por una vuelta a la terminología primitiva, en su artículo *Torniamo al «giudizio»*, en «Rivista di Diritto Processuale», septiembre 1949, I, págs. 165 y ss.

(7) S. 18 diciembre 1943. Vid., también, SS. 19 marzo y 8 mayo 1936.

(8) S. 9 marzo 1948. Ya una Sent. de 2 de junio de 1934 había establecido que al ser este recurso una excepción a dicho principio general tiene carácter privilegiado y excepcional, por lo que «ha de aplicarse tan sólo en consecuencia con esta singular naturaleza, en los casos en que la lesión ocasionada por el acuerdo sea indiscutible y palmaria».

observados los términos y formas procesales, especialmente deben serlo en los de lesividad, ya por la trascendencia que los acuerdos encierran para la vida de las Corporaciones y aun de los ciudadanos a quienes afectan, ya por los altos intereses que ordinariamente se discuten en ellos».

3.—FUNDAMENTO.

A. El hecho de que en el proceso contencioso de lesividad la pretensión sea formulada por la misma persona que dictó el acto que se impugna, ha preocupado a la doctrina, por contradecir el principio general de que nadie puede ir válidamente contra sus propios actos, de aquí que no haya faltado quien niegue toda justificación a este tipo de proceso. Por ello, las doctrinas formuladas en torno al fundamento de este proceso pueden clasificarse en dos grupos:

a) Las que niegan todo fundamento a este proceso, por entender que, al defenderse modernamente un criterio que niega a la Administración injustificados privilegios, se hace inadmisibles que pueda volver sobre sus propios actos, porque siendo en todo caso emanación de autoridad y debiendo acatarlos los administrados, que pueden hacer de ellos base de su actividad, sería una injusticia que se admitiese la posibilidad de deshacer lo hecho, quedando así en el aire la seguridad de los que al amparo de una resolución procedieron. Y si se cree necesario el volver sobre los actos declaratorios de derechos y, por tanto, irrevocables por la Administración, como ello representa una derogación legal, no debe tener la Administración otro medio que acudir a la fuente suprema de la autoridad (9).

b) Las que admiten el proceso de lesividad, encuentran su fundamento en los límites que se oponen a la revocabilidad de ciertos actos administrativos (10), pues, en ocasiones, el interés público exige, para

(9) FERNÁNDEZ MOURILLO: *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1926, páginas 55 y ss.

(10) Así, la generalidad de la doctrina. Vid. CABALLERO Y MONTES: *Lo contencioso-administrativo*, Zaragoza, 1904, t. I, pág. 79.—JORDANA DE POZAS: *Derecho administrativo*, 1924, pág. 194.—PI SUÑER: *Lo contencioso-administrativo*, 1929, pág. 158.—MARTÍN RETORTILLO: *La Administración demandante de acuerdos lesivos* en «Notas sobre el procedimiento contencioso-administrativo», 1933, págs. 138 y ss.—ROYO-VILLANOVA (S.): en «Problemas del reg. jur. val.», cita., pág. 175. Vid. también A. GONZÁLEZ. ob. cit., pág. 112.

evitar graves perjuicios a las entidades administrativas, que se revoquen ciertos actos, y al no ser posible hacerlo la propia Administración, se admite que acuda a la jurisdicción contenciosa para solicitar su revocación (11). Ahora bien, para que sea posible la revocación no basta que se aleguen razones de oportunidad, sino también de legitimidad, habiéndose afirmado que más que una garantía del Poder público constituye una garantía de los administrados, pues si no existiese este cauce jurisdiccional, la fuerza de las circunstancias harían que la propia Administración llevase a cabo la revocación del acto (12), como ha ocurrido respecto de aquellos actos referentes a «personal» excluidos de la fiscalización contenciosa por la Ley de 18 de marzo 1944, si bien con los límites que ha señalado el Consejo de Estado (13).

B. Pese a los argumentos manejados por los defensores de este tipo de proceso, creemos que no es admisible, en buenos principios jurídicos, que una entidad administrativa pueda impugnar sus propios acuerdos. Si cuando el acto que es declaratorio de derechos no adolece de vicio alguno no puede ser revocado (14), aun cuando razones de oportunidad lo exijan, por oponerse a ello el principio de irrevocabilidad de los actos declaratorios de derechos, cuando lesionen algún derecho administrativo de la entidad tampoco debe ser posible la revocación acudiendo a los órganos jurisdiccionales, por oponerse a ello, además del anterior, el principio no menos digno de ser respetado, de que nadie puede ir válidamente contra sus propios actos. A la Administración

(11) Así lo ha establecido reiterada jurisprudencia al recoger el principio de irrevocabilidad de los actos declaratorios de derechos, que admite la posibilidad de su revocación en vía jurisdiccional. Entre otras, Ss. 22 enero 1943, 14 junio 1943, 16 y 17 diciembre 1946; 9 marzo 1948; 22 mayo 1948; 31 mayo y 9 noviembre 1949. Vid. mi trabajo *Le revocación de los actos administrativos en la jurisprudencia española*, en «Revista de Administración pública», núm. 1, págs. 149 y ss.

(12) GASCÓN HERNÁNDEZ: artículo citado, pág. 126. Vid. también RODRÍGUEZ VILLAMIL: en *Las resoluciones de la Administración central y la competencia del Tribunal Supremo*, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1941, págs. 618 y siguientes, y 1942, págs. 328 y ss., que mantiene posición distinta a GASCÓN respecto del problema de si eran impugnables mediante el contencioso de lesividad los actos de la Administración Central cuando estaba en suspensión la jurisdicción contenciosa del Tribunal Supremo.

(13) Vid. ALONSO OLEA: *La revocación de los actos administrativos en materia de personal*, en «Revista de Administración Pública», núm. 1, págs. 163 y ss.

(14) El que tenga que lesionar derechos de la entidad administrativa implica que el acto no esté ajustado a lo dispuesto en el Ordenamiento jurídico. La distinción entre acto regular e irregular tiene, por consiguiente, relevancia cuando el acto es declaratorio de derechos, aunque no la tenga en caso de que no lo sea.

siempre le quedará la posibilidad de expropiar los derechos reconocidos por el acto regular o irregular que se quiera revocar, cuando razones de interés público o de utilidad social reconocidas en la legislación de expropiación lo exijan, siempre con las garantías que para el particular, implica el procedimiento de expropiación forzosa.

4.—REGULACIÓN.

A. El proceso contencioso-administrativo de lesividad se encuentra regulado en la ley fundamental de la jurisdicción contenciosa de 1894 y en su Reglamento, cualquiera que sea la entidad que dictó el acto que se impugna. Así como en el caso de que se inicie el proceso por persona distinta del que dictó el acto, habrá que distinguir entre proceso contencioso central, provincial y municipal, pues es decisiva esta distinción para ver el régimen jurídico del proceso, en el caso de que se inicie por la misma persona que dictó el acto no hay que hacer tal distinción, como ha dicho reiterada jurisprudencia, se rige por los preceptos especiales de la ley orgánica de la jurisdicción contenciosa (15).

B. Sin embargo, existen diferencias en la regulación de este proceso, según la entidad que dictó el acto. Así, la competencia del órgano jurisdiccional variará según el acto sea del Estado o de una entidad local, y, por consiguiente, sólo cuando el órgano competente sea el Tribunal provincial de lo contencioso, será posible impugnar después la sentencia mediante recurso de apelación.

C. Pues bien, de los distintos problemas que plantea el proceso de lesividad —que podemos clasificar en referentes a los presupuestos, al procedimiento y a los efectos—, en el presente trabajo vamos a ocuparnos únicamente de la declaración de lesividad, que, dentro de la sistemática del proceso de lesividad, no dudamos en incluirla entre los presupuestos de la actividad, como un presupuesto *strictu sensu*.

(15) S. 23 mayo 1941, S. 31 enero 1942, A. 21 abril 1942, A. 25 octubre 1943, S. 23 diciembre 1943. Una Sent. de 27 de mayo de 1946 dice: «El recurso de lesividad que ejercita la Administración contra sus propios acuerdos, no es de los regulados en el Estatuto Municipal, ni en el Reglamento de procedimiento, sino en el art. 7.º de la Ley de lo Contencioso, por lo que no puede estimarse como de carácter municipal aun en los casos en que lo sea la resolución declarada lesiva».

II.—LA DECLARACION DE LESIVIDAD. NOCIONES GENERALES.

1.—CONCEPTO.

A. Cuando el art. 2.º de la Ley de lo contencioso, en su párrafo último, admite que la Administración pueda someter a revisión en vía contenciosa sus providencias de primera instancia, exige que hayan sido declaradas lesivas de los intereses del Estado por orden ministerial. A lo largo de este trabajo podrá observarse la imprecisión de este precepto y lo deficiente de la regulación. También hace referencia a la declaración de lesividad el art. 7.º del Reglamento y el art. 7.º de la Ley al referirse al plazo. Pero de todos modos ha de acudir a la jurisprudencia para poder configurar debidamente esta institución de la declaración de lesividad, ante la deficiencia de los textos legales. En la jurisprudencia hemos encontrado un estudio muy completo de la declaración de lesividad, que nos ha ayudado en gran manera al plantear este trabajo y ha hecho posible que la mayoría de las conclusiones a que hemos llegado no tengan puro valor teórico, sino que estén enlazadas y encuadradas con la realidad a través de una serie de sentencias en que el Tribunal Supremo ha mostrado un criterio recto y exacto en la mayoría de las ocasiones en que ha abordado tales problemas.

B. Podemos definir la declaración de lesividad diciendo que es un acto administrativo discrecional, presupuesto del proceso de lesividad, por el que una entidad administrativa declara lesivo a sus intereses un acto anterior dictado por la misma.

2.—NATURALEZA.

Viene dada en las notas que se han recogido en la definición.

A. *Es un acto administrativo.*—En cuanto que es un acto jurídico que emana de un órgano administrativo en el ejercicio de una función administrativa, como es la tendente a revocar un acto de la Administración que lesiona los intereses públicos. No creemos necesario hacer esfuerzo alguno en demostrar esta nota, ya que es a todas luces evidente que estamos ante un acto administrativo, si bien, como en seguida veremos, con un acto administrativo que produce interesantes efectos pro-

cesales, mejor dicho, que está destinado únicamente a producir efectos procesales.

B. *Es discrecional.*—Difícil es deslindar los campos de lo reglado y de lo discrecional en el Derecho administrativo, siendo el camino práctico acudir a la enumeración que hace la jurisprudencia. Pues bien, la declaración de lesividad ha sido considerada por ella como un acto discrecional. Como dice una Sentencia de 6 de junio de 1933, «el acuerdo de lesividad adoptado por la Administración sobre sus propias resoluciones, no está sometido a normas de estricta observancia, sino que constituye una facultad discrecional» (16). Por consiguiente, no puede ser objeto de impugnación contenciosa al faltarle el requisito segundo del artículo 1.º de la Ley de lo Contencioso.

C. *Es presupuesto del proceso de lesividad.*—a) CARNELUTTI ha dicho que presupuesto, en su significado restringido y preciso, es un evento distinto de un acto procesal y anterior al mismo, del que depende en todo o en parte su eficacia (17). Pues bien, la declaración de lesividad es presupuesto de la pretensión de lesividad. Como ha señalado una Sentencia de 20 de enero de 1936, la declaración de lesividad es trámite inexcusable para el ejercicio del recurso de lesividad; su finalidad es, precisamente, la de «autorizar la admisión y trámite del correspondiente recurso» (18). La declaración de lesividad —ha dicho el Tribunal Supremo (19)— «no es otra cosa que un recurso de carácter excepcional que se otorga temporalmente a las Corporaciones para que puedan convertir en contenciosa una materia que por razón del tiempo estaba fuera de los límites normales de toda cuestión».

b) El ser presupuesto procesal nos lleva a considerar que la falta de la declaración de lesividad puede implicar una excepción dilatoria a oponer por el demandado en el proceso de lesividad. No es clara la posición del Tribunal Supremo en este punto concreto, y a él nos referiremos más adelante.

D. *Su objeto es declarar lesivo un acto anterior.*—Así lo expresa el art. 7.º de la Ley de lo Contencioso, al hablar de que se declare lesi-

(16) En igual sentido, S. 2 noviembre 1946.

(17) «Sistema», cit., t. III, pág. 550.

(18) La jurisprudencia es reiteradísima: S. 10 mayo 1933, S. 6 junio 1933, A. 7 mayo 1934, S. 29 junio y 28 noviembre 1934, S. 20 enero 1936, S. 8 mayo 1936, entre otras.

(19) S. 28 septiembre 1939.

vo para los intereses de la Administración en cualquiera de sus grados, empleando una redacción más correcta que el art. 2.º, que sólo se refiere a lesión de los intereses del Estado. La declaración de lesividad debe señalar que un acto anterior de la misma entidad es lesivo a los intereses de ésta —sea el Estado, la Provincia o el Municipio— (20). Una Sentencia de 21 de marzo de 1946 dice que la declaración de lesividad es una declaración administrativa que de modo concreto afirme la lesividad y exprese su alcance y cuantía y una justificación bastante de la lesión de intereses y derechos que la Corporación haya sufrido como consecuencia del acto.

3.—FUNDAMENTO.

En realidad, el fundamento de la declaración de lesividad está en que, siendo el proceso de lesividad excepcional, se quiere asegurar que la Administración, antes de iniciarle, está convencida de la lesión, obli-gándola a dictar formalmente tal declaración, cuyo régimen jurídico vamos a examinar a continuación, distinguiendo entre los presupuestos y los efectos de la misma, empleando el término presupuesto no en el sentido restringido con que le hemos usado antes, sino en un sentido más amplio, como aquella circunstancia o conjunto de circunstancias que deben darse en un acto para que éste produzca todos y solos los efectos a que normalmente va destinado (21). es decir, como elemento esencial del acto.

III.—PRESUPUESTOS

I.—SUBJETIVOS.

A. El primer elemento esencial de todo acto administrativo es la competencia, que se ha definido como el círculo de atribuciones de un

(20) No lesión de los intereses del Estado únicamente. Ya nos referiremos después al problema de si es necesario que se declare también la lesión de los derechos de la entidad.

(21) En este sentido, GUASP: *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento civil*. 1943, t. I, pág. 683.

órgano frente a los demás. Para que un acto produzca sus efectos normales es necesario que sea dictado por un órgano que tiene atribuciones para ello. Pero es indudable que, en primer lugar, habrá de señalarse —competencia en sentido absoluto (22)— que el acto debe ser dictado por aquella entidad administrativa que dictó el acto, y, dentro de esta entidad —competencia relativa—, ha de ser dictado «por el órgano adecuado» (23). En este punto es necesario distinguir la competencia para hacer la declaración de lesividad, de la capacidad para ser parte y de la representación y postulación procesal. Es indudable que la capacidad para ser parte corresponde a la entidad que dictó el acto. Ahora bien, al ser una persona jurídica, tiene que actuar a través de ciertas personas físicas. Pues bien, hemos de señalar que habrá que acudir a la legislación de la correspondiente entidad para ver quién tiene representación procesal y quién tiene competencia para hacer la declaración de lesividad, pues no corresponde la representación, normalmente, a la misma persona que ha de hacer la declaración de lesividad. Aquí nos ocuparemos de esta última.

B. El art. 2.º de la Ley de lo Contencioso, en su párrafo cuarto, señala la Orden ministerial como forma de hacer la declaración de lesividad (24), luego parece ser que la competencia para hacer tal declaración corresponde al Ministro del ramo. Pero no ha de interpretarse así este precepto, sino que, como ha establecido reiterada jurisprudencia, la declaración corresponde hacerla a la entidad administrativa que dictó la resolución que se estima lesiva, por lo que no puede hacer la declaración de lesividad un Ministro respecto de una resolución dictada por un Municipio o por una Provincia, al no ser órgano de las mismas (25). Por consiguiente, habrá de examinarse el problema según la entidad administrativa de que se trate.

(22) Vid., por ejemplo, por no citar más que uno de los manuales más manejados entre nosotros, ROYO-VILLANOVA (A. y S.): *Elementos de Derecho administrativo*, 21 ed., 1948, t. I, pág. 107.

(23) S. 7 octubre 1948.

(24) También se refieren a la orden ministerial las Sents. de 12 de junio de 1929 y 21 de noviembre de 1947, pero lo hacen al resumir el párrafo cuarto del art. 2.º de la Ley, sin que se afirme en ellas que tal forma sea requisito esencial.

(25) Así, no podrá declararse lesivo por la Diputación un acuerdo del Ayuntamiento, según S. 30 de mayo de 1934, que recoge la doctrina sentada en las de 20 abril 1906, 21 noviembre 1904, 16 enero 1903, ni siquiera el acuerdo recaído en apelación de aquél, «porque no obedeció a propia iniciativa de la Corporación en fun-

Refiriéndonos al Estado, hemos de señalar el art. 7.º del Reglamento de lo Contencioso, según el cual las resoluciones dictadas por un Ministro no podrán ser reclamadas en vía contenciosa por Ministro de distinto ramo, por lo que parece reservar la facultad de hacer la declaración de lesividad al Ministro que dictó el acto únicamente; no obstante, el mismo artículo añade: «pero sí a virtud de Real Orden acordada en Consejo de Ministros» (26). En realidad estimamos que, dentro de la Administración Central, en cada ramo de la Administración, sólo puede hacer la declaración de lesividad el Ministro correspondiente o bien el Consejo de Ministros; aquí es donde adquiere sentido plenamente el párrafo cuarto del art. 2.º de la Ley, que hemos de referirle únicamente al Estado y no a las demás entidades administrativas (27).

Esta doctrina *mutatis mutandi*, se puede aplicar a las entidades locales. Es decir, si, dentro del Estado, únicamente puede hacer la declaración de lesividad el órgano superior de la jerarquía administrativa, también dentro de la Provincia y del Municipio únicamente el órgano superior podrá hacer la declaración de lesividad cualquiera que sea el órgano que dictó el acto que se estima lesivo. Por tanto, serán la Diputación y el Ayuntamiento los órganos competentes dentro de la Provincia y del Municipio para hacer la declaración de lesividad.

ción gestora, y todo ello excluye que ésta inste una declaración de lesividad por acuerdos que en su origen adoptó el Ayuntamiento». El A. de 12 de mayo de 1892 establece que el art. 7.º de la Ley no autoriza a los Ayuntamientos, que son el grado inferior de la Administración, para declarar lesivas las Reales Ordenes dictadas en asuntos que les interesan, debiendo estimarse racionalmente limitada dicha facultad a los acuerdos dictados por los mismos que hubieren quedado firmes por no haber sido reclamados, teniendo declarada la jurisprudencia que, al impugnar resoluciones de la Administración Central están sometidos a las mismas reglas que los particulares. En esta misma dirección: Ss. de 6 febrero y 18 marzo 1892. Un A. de 31 de enero de 1896 señala que la declaración de lesividad sólo puede hacerse por la autoridad que la dictó y no por los Ayuntamientos o Corporaciones respecto de acuerdos dictados por sus superiores jerárquicos».

(26) Vid. P¹ SUÑER: *Lo contencioso-administrativo*, cit., págs. 159 y ss.

(27) Por eso, cuando una Junta de Obras de un puerto creyera que una concesión perjudica los intereses públicos, puede acudir al Ministerio a fin de que solicite su revocación contenciosamente. S. 26 septiembre 1886, recogida por AMAYA Y ANGUERA en «Legislación y jurisprudencia sobre la materia y el procedimiento contencioso-administrativo», 1893, págs. 367.

2.—OBJETIVOS.

A. El objeto del acto es declarar lesivo otro acto anterior dictado por la misma entidad. Por tanto, el estudio de los presupuestos objetivos implicará examinar: 1.º, qué actos pueden ser declarados lesivos, y 2.º, cuál será el contenido de la declaración de lesividad.

B. En cuanto a qué actos administrativos pueden declararse lesivos, hemos de decir que, siendo la declaración un presupuesto del proceso contencioso de lesividad, únicamente podrán ser declarados lesivos los susceptibles de impugnación contenciosa, pues en otro caso no tendrá sentido la declaración, dado lo restringido de sus efectos. Aunque el estudio de los actos impugnables mediante el proceso de lesividad, no corresponde hacerle aquí (28), nos limitaremos a enumerar en qué casos no cabe tal proceso y, por consiguiente, no tiene sentido hacer la declaración de lesividad de los mismos.

a) Por no ser propiamente actos administrativos, no podrán impugnarse:

a') Las operaciones materiales (29).

b') Los Reglamentos (30).

c') Los contratos administrativos (31).

(28) Habrá de estudiarse en los presupuestos objetivos del proceso contencioso de lesividad y ya apuntamos que aquí nos referimos únicamente a la declaración de lesividad.

(29) Así, una Sent. de 28 de septiembre de 1935 estima no puede impugnarse los pagos hechos por un Ayuntamiento, sin haber dirigido la impugnación contra los acuerdos de los que eran aplicación tales pagos.

(30) «La declaración de lesividad de una resolución o providencia administrativa hecha por un organismo central o provincial, como previo requisito para su revisión en esta vía, sólo es posible sea acordado, según el art. 2.º, párrafo cuarto, y art. 7.º de la Ley de lo Contencioso, contra las providencias, como dice el art. 2.º, o contra las resoluciones, como expresa el art. 7.º, por lo que es indudable que ni las palabras ni el espíritu de tales preceptos, incluyen como susceptibles de ser declarados de lesivos en todo o en parte los Reglamentos orgánicos aprobados legalmente». señalándose que, caso de ser uno contrario a la ley, «no pueden invalidarse a trozos con la mera declaración de lesividad, sino... creando, por contrario imperio, y previas las formalidades legales necesarias para darle vida, un nuevo conjunto de preceptos orgánicos reglados y derogando alguno de sus preceptos con iguales requisitos y solemnidades con que se crearon». S. 2 junio 1934.

(31) La S. de 10 de diciembre de 1934, dice: «En ningún caso, así también lo ha declarado con repetición este Tribunal, puede declarar lesivos los contratos que celebre, y contra ellos le cabe ejercitar la acción rescisoria o de nulidad que sea procedente en vía administrativa o en la contenciosa ante la jurisdicción competente según la naturaleza del acto». Pero si un contrato administrativo no puede ser impugnado mediante la acción contenciosa de lesividad, si puede serlo la resolución

b) Los actos que, aun siendo administrativos, no reúnan los requisitos exigidos por la Ley de lo Contencioso para ser impugnables, a excepción del requisito primero del artículo 1.º (32), ya que la propia Ley señala que pueden impugnarse las providencias de primera instancia (art. 2.º, IV) (33).

c) Los que aun siendo administrativos y reuniendo los requisitos exigidos por la Ley de lo Contencioso estén excluidos de fiscalización contenciosa por otra Ley, como los excluidos por la Ley de 18 de marzo de 1944.

C. En cuanto al contenido de la declaración de lesividad, hemos de señalar que debe afirmar que un acto administrativo anterior es lesivo de los intereses de la entidad que hace la declaración. La Ley de lo Contencioso se refiere únicamente a la «lesión de intereses» (34); no obstante, alguna sentencia ha señalado que la declaración de lesividad debe contener justificación bastante de la «lesión de intereses y derechos» (35). Desde luego, el fondo del proceso de lesividad, del que la declaración de lesividad es mero presupuesto, consistirá en ver si existe

por la que se rescinde un contrato y se fija indemnización al contratista —S. 3 febrero 1906— y los acuerdos por los que la Administración decida acudir a una determinada forma de contratación administrativa —Ss. 19 marzo y 8 mayo 1936—.

(32) Entendemos que los requisitos del art. 1.º de la Ley de lo Contencioso se exigen tanto para el caso de que el proceso sea iniciado por el particular como para el caso de que lo inicie la misma Administración. Así lo señala dicho art. *in limine*, y establecen tal fórmula general las Ss. de 9 de marzo 1891, 4 marzo 1936 y 17 y 23 febrero 1941. Por tanto, creemos que la Administración no puede impugnar los actos discrecionales, frente a la opinión de GASCÓN HERNÁNDEZ, art. cit., pág. 127, pues si bien así lo ha declarado el T. S. en algunas resoluciones —v. gr., Ss. 7 junio 1908, 10 junio 1909, 7 enero 1911 y 2 diciembre 1933—, lo ha hecho con carácter limitado, y en otras ha sentado el criterio contrario —que estimamos exacto—, como la de 2 de junio de 1934, en que afirmando que el acto es discrecional, estima que no pudo ni debió en modo alguno ser declarado lesivo, ya que esta declaración no tiene otro alcance que el de requisito previo para perseguir la revisión en esta vía, «pues es notoria la improcedencia de un acto inútil y sin finalidad». Parece seguir igual criterio la S. de 31 de enero de 1942.

(33) Las entidades administrativas no necesitan apurar la vía gubernativa. Por tanto, podrá declararse lesivo un acto que no causó estado. Como dice una S. de 21 de noviembre de 1947, «La acción de lesividad, de ordenación privilegiada a favor de la Administración, no se gobierna por principios idénticos a la otorgada normalmente en favor de los administrados, y así, aunque éstos tienen cerrado el presente camino jurisdiccional, si en su tiempo descuidaron utilizar recursos gubernativos de alzada, no acaece lo propio para la Administración, que, según el art. 2.º, párrafo final, de la Ley de 1894, puede someter a revisión contenciosa sus propias providencias de primera instancia, con tal que una Orden ministerial declare su lesividad».

(34) Art. 2.º, IV; art. 7.º, VIII.

(35) S. 21 marzo 1946.

efectivamente lesión en los intereses y derechos de la entidad administrativa demandante, luego parece lógico que la declaración señale la existencia de la lesión en ambos aspectos; no obstante, siendo la lesión de derecho uno de los requisitos del art. 1.º de ley y no expresando los artículos 2.º y 7.º en los párrafos citados más que «lesión de intereses», creemos que en la declaración de lesividad bastará que se exprese meramente esto último, si bien en la demanda deberá alegarse una y otra lesión. En cuanto a los fundamentos de la declaración de lesividad, un Acuerdo de 27 de mayo de 1924 establece que la falta de la misma en la Orden declaratoria de la lesión no determinará la inadmisibilidad del recurso (36).

3.—DE LA ACTIVIDAD.

A. *Tiempo.*—a) Si bien el proceso contencioso-administrativo de lesividad debe iniciarse en el plazo de tres meses, como el iniciado por el particular (37), existe un privilegio importantísimo en el mismo, ya que dicho plazo no se cuenta desde que se dictó el acto que se impugna, sino que se cuentan «desde el día siguiente al en que, por quien proceda, se declare lesiva para los intereses de aquella la resolución impugnada» (art. 7.º, III, Ley de lo Contencioso). Y el plazo para hacer la declaración de lesividad es de cuatro años. Existen, por tanto, dos

(36) No obstante, la antes citada S. de 21 de marzo de 1946 parece exigir fundamentación de la declaración de lesividad, lo que constituiría un caso de motivación de los actos administrativos. Ahora bien, el entender que únicamente la motivación es elemento esencial de un acto cuando por disposición de la ley o por su naturaleza el acto no puede existir o producir efectos sin ella —así, IACCARINO: en *Studi sulla motivazione con speciale riguardo agli atti amministrativi*, Roma, 1933, pág. 264—, creemos que la declaración de lesividad no es elemento esencial. Respecto a qué clase de elemento sería la motivación, vid., entre la reciente bibliografía, LUCIFREDI: *L'atto amministrativo nei sui elementi accidentali*, Milán, 1941, pág. 23. Entre la bibliografía española, vid. ROYO-VILLANOVA (S.): *Problemas del régimen jurídico municipal*, cit., págs. 28 y ss.

(37) El plazo de tres meses que rige cuando el proceso contencioso es iniciado por el particular contra un acto de la Administración Central, es el que rige en el proceso contencioso de lesividad, aun cuando el acto que se impugna sea municipal, ya que este proceso, como vimos, no es de los regulados en la Legislación Municipal —en que los arts. 224 y 225 de la L. M. señalan otro régimen de plazos—, sino en el art. 7.º de la Ley de lo Contencioso.

fases de tiempo perfectamente definidas (38): una, durante la cual la entidad administrativa puede declarar lesivo el acto administrativo; otra, durante la cual debe interponer el recurso contencioso, de tal modo que se deben cumplir ambas, y si, aun entablándose el recurso dentro de los tres meses siguientes a la declaración de lesividad, no se hizo ésta en el de cuatro años contados a partir del momento en que se dictó el acto, se entenderá prescrita la acción administrativa (39). Muy interesante es el caso contrario; es decir, cuando habiéndose declarado lesivo el acto la Administración ha dejado transcurrir el plazo de tres meses para iniciar el proceso, ¿puede hacer una nueva declaración de lesividad si ello está dentro del plazo de cuatro años? La jurisprudencia ha dado una respuesta negativa, estableciendo que cuando la declaración de lesividad es válida «no puede repetirse, aunque al formularla distintas veces esté vigente el plazo de cuatro años marcado en la ley, y... el término para presentar la demanda arranca de la mencionada declaración, una vez adoptada en las debidas condiciones» (40). Ahora bien, una objeción podía oponerse a esta doctrina: que esto haría posible que cualquier Corporación municipal o provincial, en su deseo de evitar maliciosamente una lesividad posterior, la acordara por sí propia, dejando después intencionadamente transcurrir el término trimestral sin acudir a los Tribunales. Al paso de esta objeción ha salido el propio Tribunal Supremo, en una sentencia de 16 de marzo de 1945, afirmando que «tan deplorable y maliciosa conducta implicaría ir contra sus propios actos, aparte de que pudiera ser engendradora de graves responsabilidades de índole no administrativa» (41).

(38) «El derecho reservado a la Administración para impugnar en vía contenciosa sus propias resoluciones que se declaren lesivas para sus intereses se halla subordinado por disposición del art. 7.º de la Ley de esta jurisdicción a la puntual observancia de dos períodos de tiempo: uno, de cuatro años, desde que se dictó la resolución que ha de ser impugnada, y otro, de tres meses, contados desde el día siguiente al que en que recaiga aquella declaración». S. 29 enero 1942. En el mismo sentido: Ss. 5 octubre 1896, 7 mayo 1911, 12 mayo 1936, 29 enero 1942. 24 abril 1944. 14 junio 1946, 3 julio 1946. 26 junio 1947, 8 julio 1947. 3 mayo 1947. 7 octubre 1948.

(39) S. 7 julio 1922.

(40) A. 1 diciembre 1943.

(41) En esta última Sentencia se señala que el segundo acuerdo declarando la lesión no es más que una ratificación del primero tomado exclusivamente con el objeto de interrumpir la prescripción de acción, declarando que por el segundo no queda interrumpido el plazo de tres meses para la interposición del recurso, ya que de no entenderlo así, mediante periódicos acuerdos, se iría prorrogando el expresado plazo indefinidamente.

b) Hechas las observaciones que preceden, vamos a examinar en concreto el régimen jurídico del plazo de cuatro años que tiene la Administración para hacer la declaración de lesividad, plazo que viene a modificar el régimen existente con anterioridad a la Ley de 1888 (42). De todos modos, pese a la limitación que este plazo implica respecto del sistema anterior, supone un verdadero privilegio de la Administración (43):

a') En cuanto al momento inicial del plazo, la Ley de lo Contencioso dice que empezará a contarse «desde que tal resolución se dictó», mientras que cuando habla del plazo de tres meses, dice desde el día siguiente a haberse dictado la declaración de lesividad, por lo que parece que mientras en este último caso sigue la regla general de *die a quo non computatur in termino*, en el primero se aparta. No obstante, creemos que también en este último caso debe aplicarse la regla general (44), no pudiendo empezarse a contar el plazo a partir de un acto que sea reproducción de otro anterior (45). Ha habido un régimen especial que hoy sólo tiene la importancia de mera referencia histórica: los actos de la Dictadura, que, para declararlos lesivos, el plazo de cuatro años debía empezar a contarse desde la caída de aquélla (46).

b') En cuanto al cómputo del plazo, la Ley de lo Contencioso no se refiere a plazos por años; pero si al referirse a los plazos por meses dice que se contarán por meses enteros, sin tomar en cuenta el número

(42) Por ello, el art. 7.º, párrafo octavo, *in fine*, establece: «Para los expedientes ya resueltos, el plazo de cuatro años correrá desde el día siguiente a la publicación de la Ley de 13 de septiembre de 1888. Ahora bien, como estableció rectamente una Sent. de 5 de diciembre de 1896, este plazo se refería a aquellos asuntos que no tenían ya un plazo fatal que había expirado, como eran los regulados en la Ley de 31 de diciembre de 1881, cuya base quinta señaló un plazo de diez años. En estos casos, el plazo para hacer la declaración de lesividad sería el de diez años, sin que la publicación de la Ley de 1888 supusiera un criterio favorable a fin de abrir nuevo plazo, pues esto iría en contra del sentido del precepto contenido en la Ley de 1888.

(43) Supone una ampliación extraordinaria del plazo para iniciar el proceso contencioso. Cfr. ALFARO: *Tratado completo de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1875, págs. 280 y ss., y GALLOSTRA: *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1881, págs. 430 y ss., en que se critica el sistema vigente antes de la Ley de 1888.

(44) Art. 94, IV.

(45) Por eso, una S. de 27 de noviembre de 1912 establece que al no ser el acto impugnado reproducción de otro anterior —como había opuesto el demandado—, se empezará a contar a partir del mismo.

(46) Decreto-Ley 20 abril 1931, S. 5 febrero 1942, A. 25 abril 1942. Sobre el problema, vid., MARTÍN RETORTILLO: *La Administración demandante de acuerdos lesivos*, cit., págs. 137 y ss.

de días de que se compongan ni los feriados (art. 94, I), con más razón se contarán así los plazos por años, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo octavo del art. 7.º, al decir que, «transcurridos cuatro años desde que tal resolución se dictó, se tendrá por prescrita la acción administrativa».

c') Al no haber regla especial respecto al día último, habrá que estar a lo dispuesto con carácter general en el art. 94 de la Ley de lo Contencioso, en su párrafo cuarto, que dice que se contará el día del vencimiento, y si el último día es inhábil, se entenderá prorrogado hasta el primer día hábil siguiente (47).

B. *Presupuestos «strictu sensu»*.—Hemos de ver si para que la declaración de lesividad surta todos sus efectos es necesario algún acaecimiento previo, para lo cual ha de distinguirse entre el Estado y el Municipio.

a) Si la entidad que hace la declaración es un Municipio, existe un presupuesto: el informe previo de dos letrados, según exige el art. 207 de la Ley Municipal, aplicable en virtud del art. 15 del Reglamento de lo Contencioso, como ha reconocido la jurisprudencia (48), que ha desestimado la demanda cuando sólo se había acompañado el informe de un letrado (49). Esta corriente jurisprudencial se refiere al informe de dos letrados como presupuesto del proceso de lesividad, si bien entendemos que como la declaración de lesividad supone ya el propósito de la Corporación de iniciar el proceso y sus efectos se limitan a ello, debe preceder a ésta el informe de los letrados, y así lo ha reconocido el Tribunal Supremo en una sentencia de 22 de mayo de 1944.

b) Si es el Estado, el Reglamento orgánico de la Dirección General de lo Contencioso preceptúa que debe informar la Sección de lo Contencioso (50), si bien entendemos que no se trata de un presupuesto

(47) Aunque tal norma se refiere al caso de que el plazo venga señalado por días —así, la S. 12 mayo 1936—, debe también aplicarse al caso de que se señale por meses y por años, por analogía a lo establecido en el art. 305 de la L. E. C., que dice: «Los términos señalados por meses se contarán por meses enteros, sin excluir los días inhábiles. En estos casos, si el plazo concluyese en domingo u otro día inhábil, se entenderá prorrogado al siguiente día hábil», teniendo en cuenta que, caso de no existir norma concreta en la Ley de lo contencioso, se aplica la L. E. C. (art. 105, Ley de lo Contencioso).

(48) S. 20 noviembre 1935, A. 1 diciembre 1943, S. 23 febrero 1943.

(49) Ss. 16 diciembre 1941 y 22 mayo 1944.

(50) Art. 14. Cuando estaba vigente el anterior Estatuto de la Dirección General

de la declaración, sino de norma de carácter interno, no implicando su incumplimiento la ineficacia de la declaración.

C. *Forma.*—La declaración de lesividad deberá reunir los requisitos formales exigidos por las leyes de la entidad que las dictó (Estado, Provincia y Municipio), pues en otro caso adolecería de vicio de nulidad o de anulabilidad, según los casos. Así, se declaró nula una declaración de lesividad hecha por un Ayuntamiento porque al ser convocada la sesión extraordinaria no se expresó en la convocatoria el objeto, como exigen las disposiciones municipales (51).

IV.—EFECTOS

1.—NORMALES.

A. Nos referiremos en primer lugar a los efectos de la declaración de lesividad hecha correctamente, ajustándose a todos los requisitos exigidos por la Ley.

B. Los efectos de la declaración de lesividad son muy limitados. Como presupuesto del proceso contencioso de lesividad, no tiene más valor que el de autorizar la admisión y tramitación del mismo; pero es el órgano jurisdiccional el que tendrá que declarar si efectivamente existe la lesión y, en consecuencia, revocar el acuerdo impugnado (52).

2.—ANORMALES.

A. Nos ocupamos ahora de aquellos casos en que la declaración de lesividad no ha sido hecha o que, aun habiendo sido hecha, adolece de

de lo Contencioso, se planteó el problema de si se exigía el asesoramiento de los Abogados del Estado respecto de las declaraciones de lesividad hechas por los Municipios, resolviéndole en sentido negativo —como era lógico— la Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1931, que dice que tales disposiciones que exigen el informe de los Abogados del Estado «se refieren a la Administración general del Estado, no a la local, provincial y municipal, que se regía, no por aquel Estatuto, sino por sus leyes orgánicas, en las cuales nada se dispone respecto del requisito previo que nos ocupa».

(51) *A. 1 diciembre 1943.

(52) S. 29 octubre 1910, S. 7 enero 1911, S. 7 marzo 1911, S. 3 febrero 1923, S. 25 octubre 1930, S. 9 noviembre 1932, S. 10 mayo 1933, A. 4 julio 1933, A. 7 marzo 1934, Ss. 29 junio y 28 noviembre 1934, A. 9 enero 1935, A. 9 noviem-

algún vicio que la priva de su eficacia normal. Si la entidad administrativa, a pesar de ello, inicia el proceso contencioso de lesividad, ¿qué camino tiene el particular demandado para oponerse en este punto concreto a la pretensión? ¿Cómo podrá hacer valer en el proceso la ineficacia de la declaración?

B. La configuración de la declaración de lesividad como presupuesto procesal implica que, al faltar, exista un defecto de admisibilidad de la pretensión, y todo problema de admisibilidad ha de ser resuelto previamente al fondo. En nuestro proceso contencioso-administrativo existe un trámite diferenciado para examinar estos problemas: el demandado podrá proponer excepciones dentro de los diez días siguientes al emplazamiento (art. 46 de la Ley) (53), salvo en el caso de que estén íntimamente ligados los problemas de admisibilidad y los de fondo, pues en este caso no podrán ser examinados aquéllos en este momento previo (54). No obstante, en el proceso de lesividad nunca podrá proponerse en este momento previo la excepción de incompetencia de jurisdicción, aun cuando puedan deslindarse los problemas de admisibilidad y los de fondo, pues circunstancias especiales «determinan siempre la competencia de la jurisdicción contenciosa para conocer de toda demanda de las de esta especial naturaleza, porque así lo exige el ejercicio de esa potestad extraordinaria que la Ley les atribuye» (55). Ahora bien, ¿podrá oponer el demandado la falta de este presupuesto que es la declaración de lesividad en el trámite de las excepciones?

C. Hemos de tener en cuenta que no son admisibles más excepcio-

bre 1935, S. 20 enero 1936, S. 8 mayo 1936. S. 2 octubre 1939, S. 9 febrero 1942, S. 7 octubre 1948, S. 31 mayo 1949.

(53) No es este el momento de entrar a examinar el problema del momento a partir del cual se cuenta este plazo; baste señalar que nosotros entendemos que se contará desde la notificación de la providencia, teniéndose por parte al demandado y dándosele traslado para contestar a la demanda, en base sobre todo al art. 47 de la Ley y 305 del Reglamento. Sobre el problema, vid., PASO Y DELGADO: en *Teoría de los procedimientos contencioso-administrativos*. 1889. pág. 161, y CABALLERO Y MONTES, ob. cit., t. II, pág. 447.

(54) La jurisprudencia es copiosísima: Ss. 16 enero, 18 enero, 15 marzo 1911; A. 18 abril 1911, A. 23 junio 1914, S. 4 julio 1914, S. 6 julio 1914, S. 29 septiembre 1914, S. 25 noviembre 1914, S. 3 mayo 1916, S. 29 enero 1921, S. 3 febrero 1921, S. 1 marzo 1921, S. 7 marzo 1921, S. 22 marzo 1921, S. 31 marzo 1921, S. 9 abril 1921, S. 20 mayo 1921, S. 1 junio 1921, S. 4 enero 1930, S. 9 enero 1930, S. 22 enero 1930, S. 26 enero 1931, S. 13 febrero 1931, S. 14 febrero 1931, S. 17 mayo 1932, S. 18 noviembre 1932, etc., etc.

(55) Así, A. 4 junio 1933, A. 7 mayo 1934 y S. 2 junio 1934.

nes que las enumeradas en el art. 46 de la Ley de lo Contencioso. Pues bien, si recorremos tal enumeración veremos que la única en que el demandado puede basarse es en la 3.ª, es decir, en la de «defecto legal en el modo de proponer la demanda», en relación con el art. 313, número 1.º, del Reglamento, que señala que existirá defecto legal «cuando no se hubiere interpuesto el recurso con las formalidades prevenidas en el art. 35 de la Ley», ya que, al no existir en el proceso de lesividad distinción entre demanda y escrito interponiendo el recurso, los documentos que el art. 35 de la Ley preceptúa que deben acompañarse a éste, habrá de referirle, al aplicarle al proceso de lesividad, al escrito de demanda.

Entre los documentos que el art. 35 preceptúa deben acompañar a la demanda está (núm. 3.º) «el traslado de la resolución reclamada», y como tal resolución debe haber sido declarada lesiva, habrá de acompañarse a la demanda de lesividad, no sólo la resolución, sino la declaración de lesividad (56). Ahora bien, la jurisprudencia estima que basta que el traslado de la Orden ministerial declarando la lesión conste por un documento tan auténtico como la copia no redargüida de falso, autorizada por el Ministerio fiscal, que acompaña a la demanda, mereciendo al Tribunal plena autenticidad por la autoridad del funcionario que, en razón de su oficio, la suscribe (57).

(56) Una S. de 21 de marzo de 1946 dice que no basta presentar certificaciones en que se exprese se aprobó el dictamen de los letrados declarando lesivos los acuerdos, sino que se exprese cuáles son los acuerdos.

(57) S. 2 diciembre 1933. La S. de 21 de marzo de 1922 afirma que si bien el art. 7.º del Reglamento ordena que los acuerdos ministeriales declaratorios de lesión se comuniquen al Fiscal con el expediente en que se hubiese producido la lesión contra la cual se haya de reclamar y con aquel otro en que hubiese recaído la declaración de lesión, estas precauciones se limitan a establecer una relación de simple orden interior entre la Administración y sus representantes cerca de los Tribunales contenciosos, ajena por completo a la jurisdicción conferida a éstos, por lo que señaló que era suficiente para cumplir este requisito que el Fiscal se refiera en las demandas a las dos Reales Ordenes, citándolas por sus respectivas fechas y reproduciendo sustancial y en parte literalmente su contenido. En el mismo sentido, A. de 27 de marzo de 1924.