

EL PRINCIPIO DE ECONOMÍA PROCESAL EN LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

POR

ADOLFO CARRETERO PÉREZ

Magistrado de lo Contencioso-Administrativo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: 1. *Antecedentes*. 2. *Novedad e importancia del tema*.—II. LOS DOS ASPECTOS DE LA ECONOMÍA PROCESAL: 1. *Precisión terminológica*. 2. *Economía procesal en sentido amplio*. 3. *Aplicación al proceso*. 4. *Caracteres*. 5. *Economía procesal en sentido estricto*. 6. *Corrección de la ineficacia procesal*.—III. CONEXIÓN DE LA ECONOMÍA PROCESAL CON LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 1. *El carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa*. 2. *Progresividad*. 3. *Matizaciones de la jurisdicción revisora*. 4. *La retroacción del procedimiento administrativo*. 5. *La función instrumental de las cuestiones formales*. 6. *La calificación de la nulidad formal*. 7. *Papel de la economía procesal en estos aspectos*.—IV. APLICACIÓN DE LA ECONOMÍA PROCESAL POR LA JURISPRUDENCIA: 1. *El valor de la Jurisprudencia respecto de los principios generales del Derecho*. 2. *Aplicaciones concretas de la economía procesal por la Jurisprudencia*: 1.º *Notificaciones*. 2.º *Defectos de trámite*. 3.º *Recursos administrativos*. 4.º *Recurso contencioso-administrativo*. 3. *La opción jurisprudencial*. 4. *La economía procesal en los Decretos de competencia*.—V. CALIFICACIÓN DE LA ECONOMÍA PROCESAL: 1. *Conceptos de técnica jurisprudencial*. 2. *La economía procesal como principio general del Derecho*. 3. *Como concepto jurídico indeterminado*. 4. *Como forma atípica*. 5. *Consecuencias derivadas de su calificación*. 6. *Su calificación por la Jurisprudencia*. 7. *Diferencias entre principios generales y conceptos jurídicos indeterminados*.—VI. INSERCIÓN DE LA ECONOMÍA PROCESAL EN LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO: 1. *Clases de principios generales*. 2. *Su amplitud*. 3. *Aplicación*. 4. *Positivación*. 5. *La economía procesal como principio institucional*. 6. *Como principio "sui generis"*. 7. *Perspectiva de la economía procesal*.—VII. LÍMITES DE LA ECONOMÍA PROCESAL: 1. *La Jurisprudencia como tópica*. 2. *Combinación de principios*. 3. *La congruencia como primer límite*. 4. *La nulidad insubsanable*. 5. *El derecho de defensa*. 6. *El perjuicio de terceros*. 7. *La plenitud de elementos*.—VIII. CONCLUSIÓN: 1. *El principalismo*. 2. *Su objetivación*. 3. *Sus ventajas*.

I

INTRODUCCIÓN

1. *Antecedentes*.

El Derecho procesal contencioso-administrativo se halla en continua evolución y constantemente aparecen cuestiones nuevas y del máximo interés; seguramente, porque a la creciente intensidad de la proyección

del Derecho administrativo sobre la vida diaria, de modo dinámico y en perpetua renovación, corresponde un necesario progreso de la fiscalización judicial de la legalidad administrativa. Por tanto, algunos aspectos procesales no están todavía claramente perfilados; uno de ellos, y precisamente de enorme utilidad, es la nueva concepción de la Economía procesal.

2. *Novedad e importancia del tema.*

Aunque son muy numerosas las sentencias en que se alude a la Economía procesal, el tema es una materia apenas tratada y en la que no se ha logrado, por su modernidad, un desarrollo completo. Por ahora, sólo existen unos cuantos trabajos, muy meritorios, que han aportado originales puntos de vista y analizado los rasgos de la economía procesal (1). Pese a su constante aplicación jurisprudencial doctrinalmente, los intentos de sistematización son muy recientes y todavía se hallan en germen. No obstante, lo hasta ahora realizado nos permite insertar este principio en el Ordenamiento procesal, sobre todo a través de la Jurisprudencia contencioso-administrativa, dado su eminente carácter antiformalista y avanzado en el Derecho procesal, que ha aceptado las consecuencias posteriores de la introducción de su funcionamiento, ya que en ésta, como en todas las ramas jurídicas, no cabe jamás una separación entre los principios y la realidad, y cuando sucede, las regresiones de la evolución pueden ser sumamente perjudiciales para la realización de la justicia dentro de un Estado de Derecho que, particularmente por el aumento del nivel ético, social y cultural de los tiempos actuales, exige imperiosamente que todas las técnicas utilizadas por los juristas, en cualquier posición, sea como juzgadores o como valedores de los intereses de la sociedad, conduzcan a una adecuación de las soluciones judiciales a las necesidades de la personalidad humana, verdadera y última razón de todo el Derecho. No se trata pues de una nueva teoría que, con más o menos brillantez, sistematice elementos formales ya existentes con an-

(1) El primero de ellos fue debido a JIMÉNEZ ASENJO, en la voz "Economía procesal", de la *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, donde trata del principio de economía en el proceso, no sólo de la economía procesal. El otro trabajo monográfico es de TRUJILLO PEÑA: *El principio de economía procesal*, "Revista de Derecho Privado" número 2, de 1970. Importantes alusiones a la materia, en RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ: *Los vicios de orden público y la teoría de las nulidades en Derecho administrativo*, en el número 58 de esta REVISTA, con su tesis restrictiva de la interpretación de los vicios de forma, ya que la nulidad de actuaciones repercute en perjuicio del recurrente. No se pueden hacer referencias a doctrina extranjera; el tema es propio de nuestro sistema contencioso-administrativo.

terioridad, sino de un concepto operativo en la realidad, con una gran proyección para los intereses de los administrados, que, en última instancia, deben ser los mismos que los de la Administración.

II

LOS DOS ASPECTOS DE LA ECONOMÍA PROCESAL

1. *Precisión terminológica.*

Antes de tratar de una doctrina nueva como la de la economía procesal, que solamente ha sido descubierta, en sus fundamentos teóricos, muy recientemente, conviene ponerse de acuerdo sobre el alcance de los términos que se han de emplear para no dar lugar a equívocos ni a torcidas interpretaciones. No se dice esto por una pura preocupación terminológica, que naturalmente carecería de interés, sino como presupuesto metodológico, en el cual lo primero que debe predominar es la claridad y la precisión de las fórmulas jurídicas.

2. *Economía procesal en sentido amplio.*

En un sentido muy genérico, la economía procesal es un principio informativo del Derecho procesal que, de forma más o menos intuitiva, influye y configura la estructura y el funcionamiento del proceso; en ese aspecto sería la razón que procurara que el proceso consiga su fin, la satisfacción de las pretensiones con el mayor ahorro posible de esfuerzo y de coste de las actuaciones procesales; obtener el máximo rendimiento con el mínimo gasto y tiempo, lo que podría llamarse la economía en el proceso (2).

Así se han visto como implícitas manifestaciones del principio de economía procesal, en las leyes que regulan el procedimiento judicial dentro de numerosas situaciones y categorías: el acto de conciliación,

(2) Este punto de vista es el que informa el trabajo de JIMÉNEZ ASENJO citado. El autor, indica, que se trata de materias apenas estudiadas sistemáticamente y todavía no desarrolladas, aunque se le reconozca como uno de los principios programáticos del proceso; lo que interesa es concretar su concepto, alcance y efectos, tecnicizando lo que es una idea germinal.

el arbitraje y la cláusula compromisoria (todas ellas con el objeto de impedir la contienda); el allanamiento y la transacción (con la finalidad de abortar una contienda ya iniciada); el litisconsorcio y la acumulación (con la finalidad de unir el esfuerzo común); la reconvencción y las cuestiones prejudiciales (cuyo designio es ampliar la litis, introduciendo elementos nuevos de defensa, o extendiendo la competencia a puntos tangenciales y accesorios del principal). Todas ellas lo que pretenden es que se resuelva el mayor número de cuestiones procesales dentro de un mismo proceso, sin necesidad de repetición de actos procesales o de tener que llegar a iniciar un nuevo proceso sobre materias ya sometidas a la jurisdicción en un primer proceso dentro del cual surgieron a modo de crisis.

3. *Aplicación al proceso.*

Ahora bien, a todas las anteriores manifestaciones, que en suma pretenden el ahorro de tiempo y dinero en la tramitación del proceso, se les puede considerar como una aplicación del principio de economía a las actuaciones procesales; una absorción del principio de economía dentro del proceso, de manera que éste, como actividad social, se haga con el mínimo esfuerzo y gasto.

Así entendido, el principio de economía procesal se aplica al tiempo, al trabajo y al coste: al tiempo, porque se busca la máxima brevedad del proceso, de modo que éste se divida en fases y cada una de ellas sea de la menor duración posible, procurando aligerarla de incidentes que puedan alargarlas. De trabajo, persiguiendo la mínima complejidad de los procesos, de modo que, con la máxima sencillez, sintetice todos los problemas que pueden plantearse en un litigio, y que el proceso sea lo menos complicado posible, ahorrando las diligencias inútiles. De dinero, intentando que, por último, el coste de los actos procesales sea el menor, que pueda calcularse la baratura del proceso en todos sus elementos intervinientes.

4. *Caracteres de la economía procesal en sentido amplio.*

Desde esta perspectiva general, ha sido definida la economía procesal como el medio que, en aras de la buena justicia, tiende a aligerar la tramitación y el enjuiciamiento de las cuestiones procesales, removiendo los obstáculos de cualquier orden que lo impidan, dando satisfacción

plena a las pretensiones de las partes, en el tiempo y ocasión que aquéllas exigen (3).

Tal extensión del concepto significa que la economía procesal constituye no una, sino la única base del proceso, ya que sobre ella se montarían todos los principios procesales clásicamente reconocidos, como los de preclusión, eventualidad y concentración, puesto que, al buscar la aportación de una sola vez de todo el material de ataque y defensa de las partes en las menores unidades posibles de actos procesales, lo que se pretende es el ahorro de tiempo, de dinero y de energía. De este modo, la economía procesal vendría a ser un superprincipio que informaría a todos los demás principios técnicos del proceso, que desarrollarían sus normas rectoras. Analizando el modo cómo las normas o fuentes del Derecho ordenan la institución del proceso, se pretende que esta idea de la economía es el hilo conductor de todos ellos. La ley, en su función de política judicial y procedimental, elige unos principios rectores que encauzan la actividad procesal, todos ellos derivados del principio de economía procesal, que sería la base de los demás, cuya última finalidad es un propósito de eficacia, de modo que el proceso, como institución, funcione con el máximo rendimiento y mínimo gasto de energía humana, coste económico y complejidad jurídica.

5. *La economía procesal en sentido estricto.*

Este punto de vista no es inexacto pero sí excesivamente amplio, y en realidad viene a identificar la economía procesal con el principio general del Derecho, que expresa el valor básico dentro del ordenamiento del procedimiento judicial y resultaría uno de los elementos componentes de su estructura y de su morfología. A la luz de la economía procesal deberían interpretarse, en caso de duda, todas las normas procesales. Sería, junto con el principio de composición de los intereses contrapuestos, uno de los principios filosóficos superiores sobre los que se asentaría toda la dialéctica procesal (4).

Por tales razones, debe distinguirse la verdadera economía procesal,

(3) Definición de TRUJILLO, obra citada. El desarrollo de la definición nos indica que significa un concepto exclusivo del Derecho procesal, fundado en principios superiores de justicia suprallegal y de finalidad antiformalista, que pretende la eficacia procesal.

(4) GUASP: *Derecho procesal civil*, 3.^a edición, concibe el proceso, montado sobre dos principios: el de armonía y el de economía. En virtud del primero, todos los hasta ahora llamados principios procesales, se combinan sin contradicción, para lograr la satisfacción de la pretensión. Por aplicación del segundo, lo han de hacer, con el mínimo de energía, de tiempo, de dinero y de actos procesales.

en su sentido estricto y técnico de la palabra, de su sentido amplio, que mejor se podría llamar aplicación de la economicidad al proceso, campo todavía inexplorado doctrinalmente y que aquí sólo podemos dejar apuntado.

6. *Corrección de la ineficacia procesal.*

En sentido riguroso, la economía procesal representa, por consiguiente, una corrección de la ineficacia procesal; no responde solamente a la supresión de trámites, cuando son superfluos o han de conducir al mismo resultado que si se adoptase otra actitud más flexible, o a que las formalidades del proceso son únicamente una garantía de la justicia y que no deben utilizarse cuando retarden el proceso, sino que su verdadero sentido es evitar que tenga que tramitarse un segundo proceso, cuando en otro anterior aparecen cuestiones formales que impiden entrar a conocer del fondo del asunto, y la jurisdicción remite la decisión al proceso ulterior, donde puedan completarse formalidades que, por faltar en el primero, impidieron que éste llegase a pronunciarse sobre ellas (5). En su verdadero significado, la economía procesal pretende evitar la inoportunidad de que una materia, sometida a enjuiciamiento dentro de un proceso, no sea decidida en él y que la sentencia recaída tenga un valor puramente formal, de resolución en la instancia, remitiendo a las partes a un segundo proceso en el cual se puedan completar los requisitos que faltaban en el anterior y conseguir la definitiva resolución del litigio. La función de la economía procesal es evitar la repetición de procesos, cuando en él, sin perjuicio de los defectos de forma del acto enjuiciado, hay datos de suficiente entidad para resolver la cuestión de fondo. En resumen, que al introducir esta nueva concepción, la finalidad es evitar a las partes un nuevo proceso; por eso se llama justamente economía "procesal". Como consecuencia, es natural que los interesados obtengan una economía de tiempo y de dinero, pero ello es un efecto indirecto, pues directa e inmediatamente lo que se consigue es evitar la repetición de un segundo proceso sobre el mismo tema de fondo que no pudo ser resuelto en un proceso anterior, por óbices formales. En este sentido vamos a contemplarlo de ahora en adelante, limitando su perspectiva, para intentar tecnificar el concepto, extrayendo

(5) En este sentido lo utiliza CARRETERO (Antonio), en su tesis: *El proceso internacional a través de sus principios rectores*, 1964, donde se aplica un método principialista, analizando la materia desde sus bases y su combinación.

las pertinentes consecuencias, dejando a un lado el inmenso campo de la economicidad en el proceso, del cual es uno de sus elementos el que nos interesa: ahorro de nuevos procesos sobre una misma pretensión.

III

CONEXIÓN DE LA ECONOMÍA PROCESAL CON LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *El carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa.*

Una de las consecuencias de la especial naturaleza de esta jurisdicción es que ciertos vicios de forma del acto administrativo son cuestiones que los Tribunales de este orden deben examinar, con preferencia a las demás surgidas en el proceso, incluso a los problemas de inadmisibilidad del recurso. La tendencia está consagrada por una jurisprudencia reiterada. Así la sentencia de 7 de octubre de 1965 dice que es doctrina de este Tribunal, que existe primacía decisoria respecto de los vicios esenciales del procedimiento administrativo, posponiendo incluso el examen de las causas de inadmisión, pese a ser de carácter normalmente preclusivo. La sentencia de 30 de octubre de 1968 especifica que esta jurisdicción revisora, en el ejercicio de las facultades que como tal le competen para el enjuiciamiento de la legalidad del acto administrativo, ha de apreciar, bien de oficio, o a instancia de parte, si en la tramitación del expediente, que constituye a un tiempo garantía del derecho de los particulares y del acierto de la Administración, se han observado sus finalidades esenciales, incluso con prioridad a las condiciones de admisibilidad del recurso, al solo objeto de reponer las actuaciones al momento en que se haya apreciado la falta grave que se debe subsanar, para que se dicte una nueva resolución, con la secuela de la nulidad del acto y de las demás actuaciones posteriores. Otras muchas sentencias llegan a conclusiones idénticas a las expuestas. En consecuencia, para la jurisprudencia debe entrarse en el enjuiciamiento de la cuestión del fondo del recurso contencioso-administrativo, para examinar si el acto administrativo impugnado y el expediente, de donde procede, cumplen los requisitos esenciales de forma, aunque existan obstáculos previos a la admisibilidad del recurso y hayan sido alegados por quien corresponde, normalmente por la Administración demandada.

2. *Su progresividad.*

Esta interpretación judicial del alcance de la jurisdicción revisora supone un gran avance, puesto que significa que la jurisdicción separa un núcleo de cuestiones, las que considera de orden público, que versan sobre la competencia y el procedimiento, que debe seguir necesariamente la Administración, como consecuencia del principio de legalidad y que sobre ellas siempre ha de pronunciarse la jurisdicción contencioso-administrativa como guardián, y en este sentido salvaguardia de la legalidad, ya que los actos administrativos que incurran en nulidad de pleno derecho deben ser eliminados del Ordenamiento, como establece el artículo 4 del Código Civil.

3. *Matizaciones de la jurisdicción revisora.*

Ahora bien, este principio de fiscalización de la legalidad debe ser depurado, porque puede conducir a resultados injustos y contrarios a la equidad. Hay que distinguir entre formas sustanciales y formas no esenciales en los vicios formales de los actos administrativos. No todos los vicios procedimentales son de orden público, sino que algunos de ellos sólo producen la anulabilidad o, a lo sumo, la irregularidad jurídica. Salvo que el acto carezca de los requisitos indispensables para conseguir su fin, o produzca indefensión al administrado, la regla general es que los defectos del acto administrativo sean convalidables. Sin embargo, todavía hay que ir más lejos y propugnar que, incluso cuando seguido un expediente, con defectos formales determinantes, no de anulabilidad, sino de nulidad plena, la cuestión de fondo sea clara y no pueda decidirse en otro sentido, que como lo hizo la Administración en el acto concreto de que se trate, que suponga el final del procedimiento, los defectos son inoperantes y la jurisprudencia debe moderar el uso de su facultad revisora de la legalidad, porque no sería ventajoso declarar la nulidad del expediente y ordenar que se dicte una nueva resolución final, cuyo contenido está ya predeterminado fatalmente, puesto que no puede ser otro que el anterior. Pensemos, por ejemplo, en el caso de un edificio ya derrumbado, cuyo expediente de declaración ruinoso está mal tramitado, en la imposición de una sanción correctiva o disciplinaria, por falta confesada por su autor, pero en un expediente irregularmente seguido, etc. (6).

(6) CLAVERO ARÉVALO: "El carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa y las sentencias anulatorias de actos en los que la Administración no entró en el

4. *La retroacción del procedimiento administrativo.*

En todos estos supuestos, la economía procesal obliga a evitar, siempre que sea posible, la solución excepcional y antieconómica de la retroacción del procedimiento administrativo, y ello no sólo cuando el defecto del acto sea convalidable, supuesto en que resulta claro que no pueda pronunciarse la nulidad si hubo convalidación, sino cuando el vicio es de nulidad plena, pero *prima facie*, puede suponerse, con razones evidentes, que repetido el procedimiento, el nuevo acto administrativo ha de ser del mismo tenor que el anterior. No se trata de una opinión doctrinal, puesto que el artículo 50 de la Ley de Procedimiento Administrativo establece que la invalidez de un acto de esta clase no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero y el artículo 52, que el órgano que declare la nulidad de actuaciones dispondrá la conservación de los actos y trámites cuyo contenido hubiese permanecido el mismo, de no haberse realizado la infracción origen de la nulidad. No es que el procedimiento administrativo difiera por su textura formal del proceso judicial, puesto que lo mismo que éste es una sucesión seriada de actos enlazados unos a otros, sino de la expresión de una regla general.

Este principio es el de que en un expediente administrativo, cuando los efectos de los actos interlocutorios sean independientes del acto final, por tener propia sustantividad, deben conservarse por economía procesal, como establece la Ley de Procedimiento Administrativo. Tal sucede con los informes técnicos, los dictámenes jurídicos, las pruebas, etc.

5. *La función instrumental de las cuestiones formales.*

El fundamento de estos preceptos que deben aplicar los Tribunales es el carácter medial de los expedientes y formalidades administrativos; el procedimiento es sólo el camino para que la Administración se pro-

fondo del asunto", núm. 42 de esta REVISTA. El enunciado es suficientemente expresivo: cuando los Tribunales anulan actos administrativos y devuelven el expediente a la Administración, por vicios formales, no deciden la cuestión planteada entre ella y el administrado y actúan interpretando el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa rígidamente, pues lo que procedería es que por economía procesal conociesen del litigio y prescindiesen de óbices procesales de la Administración, salvo que el defecto haga imposible conocer el fondo en condiciones de seguridad. Ahora bien, frente a esta tesis, tampoco puede aplicarse de una manera simplista la economía procesal, pues con ello se corre el peligro de que se planteen directamente a los Tribunales cuestiones que no han pasado por la vía administrativa intermedia. De ahí lo delicado de este problema.

nuncie sobre un aspecto de la finalidad de interés público, que es su decisión final; en la medida en que el Juez puede obtener los elementos de juicio necesarios para averiguar esta finalidad del acto, puede prescindir de los vicios del procedimiento administrativo que se han cometido durante su tramitación, hasta llegar al acto impugnado, que es el que contiene la decisión que le interesa al administrado y a la propia Administración. Sólo cuando el defecto formal sea de tal calibre que impida esta entrada en el fondo del asunto porque ya no se puede conseguir la finalidad de interés público, prevista por la Ley y por razones muy justificadas, se debe pronunciar una simple nulidad formal del expediente administrativo, para que se retrotraiga al momento en que se cometió la infracción medial o procedimental (7).

6. *La calificación de la nulidad formal.*

Una progresiva jurisprudencia que arranca de la sentencia de 29 de enero de 1915 y se contiene en las de 3 de marzo de 1964 y 28 de enero de 1967, entre otras, recoge el principio general de que la nulidad es una calificación del acto administrativo que no puede darse en abstracto, sino que depende de la importancia que revista el derecho a que efecte, de la posición de los interesados en el expediente y de todas las circunstancias concurrentes. Es decir, que debe emitirse un juicio valorativo entre la infracción y sus consecuencias, puesto que puede ser más perjudicial pronunciar la declaración de nulidad para el administrado que mantener la validez del acto en lo sustancial, pese a sus defectos formales. No puede, pues, emplearse un excesivo rigor en el pronunciamiento de nulidades formales, que equivalen a una verdadera absolución en la instancia; debe evitarse que la nulidad de actuaciones se convierta en un perjuicio para el recurrente. El principio rector se contiene en sentencias, como la de 6 de marzo de 1963 y 22 de noviembre de 1964, que declaran ser jurisprudencia constante, que sólo producen nulidad de actuaciones las infracciones formales de alcance sustancial, que perjudiquen el derecho de defensa de los interesados, alteren las normas de competencia, priven de elementos esenciales de conocimiento a la Administración o, en resumen, puedan variar el acto administrativo.

(7) Esta es la finalidad del citado trabajo de RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ. Efectivamente, en la actualidad, una teoría de la validez de los actos administrativos no puede quedarse en la pura legalidad, de correspondencia del acto al esquema tipo del mismo, trazado por la ley, sino que hay que penetrar más y, profundizando, buscar su eficacia dentro de las nulidades.

Sólo cuando el defecto formal sea determinante directo para cometer una ilegalidad sustancial en el acto administrativo, procederá su anulación por defecto de procedimiento, porque la causa del vicio es la equivocada decisión de la Administración. Si ésta llegara al mismo resultado, aunque no se hubiese cometido la infracción formal, el procedimiento no debe anularse para que se repita de nuevo, siempre que ello sea posible.

7. *Papel de la economía procesal en estos aspectos.*

De ahí que la economía procesal esté ligada al carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa con mucha más fuerza que en el resto del Derecho procesal. En la jurisdicción ordinaria, las partes litigan sobre relaciones privadas de Derecho civil o mercantil, en las que domina el principio de autonomía de la voluntad; pueden compelerse a obligaciones mutuas con gran flexibilidad; el mundo de las formas tiene un valor secundario; no es necesario preparar un acto impugnabile, sino que el perjudicado puede atacar la relación entera. En el Derecho penal no hay una realización extrajudicial del Derecho positivo, pero por eso mismo y por ser el último ordenamiento sancionador de las infracciones fundamentales a los principios básicos de la convivencia, la Ley de Enjuiciamiento criminal es sumamente antiformalista y permite al juzgador una gran libertad de movimientos, muy superior a la civil. En la jurisdicción contencioso-administrativa, el particular, en virtud de los privilegios de la Administración, necesita preparar su acción procesal, provocando previamente un acto administrativo impugnabile. Hay pues, dos momentos: una discrepancia de intereses, que se ha producido entre la Administración y el administrado, que se encuentran en una relación jurídica y un acto administrativo prefabricado por el interesado, para poderlo atacar (8). Así, para combatir una interpretación de la Administración, es necesario provocarla. Si además de estas trabas, cualquier defecto del acto administrativo, incluso grave, determinante de una nulidad de pleno derecho, pudiera dar lugar a su anulación y a la repetición del procedimiento, las garantías de la segu-

(8) Sobre la posición de la Administración como titular de privilegios, GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo I, 2.^a edición. Toda su actuación frente a los particulares viene dominada por ser un ente jurídico que opera siempre en más o en menos, respecto de las personas privadas. Para introducir en relaciones de este tipo, la legalidad, es necesaria una revisión constante de su postura exorbitante. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La lucha contra las inmunidades del poder en Derecho administrativo*, núm. 38 de esta REVISTA.

ridad jurídica de los ciudadanos serían menores en la jurisdicción contencioso-administrativa que en el resto del orden procesal, y este resultado se halla especialmente evitado por la Ley de 27 de diciembre de 1956, con su principio de igualdad de los justiciables ante todas las jurisdicciones. Justamente, la finalidad de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa consiste en equiparar las garantías de los recurrentes a la de cualquier demandante ante la jurisdicción ordinaria.

IV

APLICACIÓN DE LA ECONOMÍA PROCESAL POR LA JURISPRUDENCIA

1. *El valor de la jurisprudencia respecto de los principios generales del Derecho.*

La economía procesal sería un concepto jurídico difuso e inconcreto de no haber sido reconocido por la jurisprudencia y por determinados Decretos de competencia. Como todos los elementos conceptuales, requiere una positivación al ser adoptado por los órganos estatales. No apareciendo claramente definidas en las leyes, ha sido la jurisprudencia la que ha recogido diferentes orientaciones, implícitas en las normas y deducidas por la doctrina.

Es cierto que la jurisprudencia, actualmente y con arreglo a una interpretación literal del artículo 6 del Código Civil, no es una fuente normativa del Derecho (9), como lo son la Ley, la costumbre o los principios generales del Derecho, pero, sin embargo, sí que es la única fuente interpretativa, vinculante en cierto modo, en el orden jurídico, porque la decisión de un caso concreto, en que consiste la sentencia, pasa por un momento posterior en que la repetición de precedentes doctrinales reiterados se convierte en una especie de regla jurídica sobrentendida, que toma en la realidad un valor equivalente al de las verdaderas fuentes. Si la jurisprudencia no es una fuente de Derecho, porque no lo

(9) La revisión del valor de la jurisprudencia, en relación con las fuentes del Derecho y sobre todo de los principios generales, la inicia DE CASTRO: *Derecho civil de España*, 1942. En Derecho administrativo, la postura principialista la mantiene GARCÍA DE ENTERRÍA: *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho*, en *Derecho administrativo*, núm. 40 de esta REVISTA. La doctrina alemana, con cierta relatividad, se inclina ya por esta visión. ESSER: *Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del Derecho privado*, 1961; VIEHWIG: *Tópica y jurisprudencia* (traducción española de Díez-PICAZO).

crea como lo hacen las verdaderas fuentes normativas del artículo 6 del Código Civil, convierte en previsible la solución de casos posteriores, semejantes al ya decidido en un sentido especial y determinado por una serie de sentencias, y por ello, un problema o una materia jurídica, se interpreta de acuerdo con lo que resulta del conjunto de sentencias que contienen una doctrina jurisprudencial. Por eso, no es lícito al juzgador hacer prevalecer su opinión sobre una doctrina reiterada del Tribunal Supremo, pues las normas adicionales al Código Civil la tienen en cuenta y le dan un realce de fuente crítica de la Ley (sentencia de 14 de enero de 1927). De otra parte, la ley de Enjuiciamiento civil, al permitir que se pueda fundamentar el recurso de casación, no sólo en infracción de Ley, sino de doctrina legal (artículos 1.687, 1.688, 1.700, 1.720 y 1.729), considera que son términos diferentes las reglas derivadas de la interpretación de la ley y la doctrina legal, lo que obliga a determinar en qué consiste la distinción. La ley, o en general la norma escrita, es la solución jurídica, que se deriva tanto de la literalidad de sus preceptos como de su interpretación. La doctrina legal es, por lo tanto, un concepto diferente; en nuestro sistema de la casación, solamente pueden ser los principios jurídicos que admite la doctrina científica y que la jurisprudencia sanciona, al incorporarlos a las sentencias, o los que la propia jurisprudencia, por diferentes procedimientos de técnica jurídica, llega a descubrir como existentes en un Ordenamiento; doctrina legal equivale, pues, a los principios generales del Derecho, no a jurisprudencia, puesto que ni la jurisprudencia crea derecho, ni el artículo 1.729 de la Ley de Enjuiciamiento civil exige para fundar un recurso de casación que se demuestre la infracción de doctrina legal, citando las sentencias del Tribunal Supremo que la recojan, aunque éste sea el medio normal de hacerlo en caso de que haya sentencias al respecto. Los principios generales del Derecho se diferencian de la jurisprudencia en que ésta es el medio para llegar a definirlos; los principios se describen por las sentencias en cada caso, pero son algo más: son valores normativos, mientras que las decisiones de los tribunales son concretas, y los principios, generales. La sentencia decide un caso, aprecia pruebas, juega con cierto arbitrio judicial; toda esa actividad no tiene el alcance de los principios. La doctrina legal no es la jurisprudencia, aunque sí que es cierto que el vehículo de positivación de los principios generales sea la jurisprudencia; por ello, para conocer la admisión de un concepto no escrito en leyes o reglamentos, es preciso analizar la jurisprudencia donde se manifiesta, sobre todo en Derecho administra-

tivo, ordenamiento en que puede provocar la elaboración de la doctrina científica a través de la sistematización dogmática de las conclusiones de las resoluciones judiciales, en sentido positivo, o criticando sus deficiencias, para desarrollar sus posibilidades.

2. *Aplicaciones concretas de la economía procesal por la jurisprudencia.*

Pues bien, existe una numerosa jurisprudencia (10), que por vía de repetición y por lo tanto de identidad de soluciones semejantes, sobre el mismo problema, ha recogido lo que llama principio de economía procesal, que ha sido introducido como uno de los valores del ordenamiento. En lo contencioso-administrativo y especialmente con posterioridad a la Ley de 27 de diciembre de 1956, ha aparecido una importante corriente jurisprudencial, de grandes consecuencias, admitiendo el principio mencionado. Son de destacar, entre otras, las sentencias de 23 de noviembre de 1957, 30 de enero de 1958, 10 de noviembre de 1958, 10 de octubre de 1959, 19 de diciembre de 1959, 26 de febrero de 1960, 14 de octubre de 1964, 26 de febrero de 1966, 26 de marzo de 1966, 24 de junio de 1966, 26 de septiembre de 1966, 20 de enero de 1967, 22 de noviembre de 1967, 15 de febrero de 1968, 22 de febrero de 1968, 4 de marzo de 1968, 10 de abril de 1968, 23 de enero de 1969, 17 de febrero de 1969, 8 de mayo de 1969, 27 de enero de 1970, 7 de noviembre de 1970, etc. Veamos sumariamente algunas de sus declaraciones más interesantes:

1.º En materia de notificaciones, su utilización por la jurisprudencia es muy antigua y así ha declarado que el error en la fecha de la notificación del acto administrativo carece de trascendencia y se puede entrar a conocer el fondo del asunto por economía procesal sin decretar la nulidad de actuaciones, ya que subsanado el defecto es de presumir lógicamente, que volvería a producirse un acto igual al anulado, como declaran las sentencias de 21 de diciembre de 1951, 22 de diciembre de 1954, etcétera (sentencia de 23 de noviembre de 1957). Que la omisión de los recursos procedentes en la notificación daría lugar a la nulidad de actuaciones, pero teniendo en cuenta la doctrina inspirada en principios de economía procesal, contenida en las sentencias de 12 de diciembre de 1950 y 30 de enero de 1958, expresiva de que no es menester ocuparse de estas

(10) Se hallará enumerada en el trabajo de TRUJILLO citado. Hemos añadido las sentencias posteriores al mismo, que pueden ser de mayor interés en este punto, y la doctrina de los Decretos de competencia, más orientadores.

causas de nulidad cuando al ser subsanadas, la resolución final tendría que ser la misma, con la consiguiente demora en la decisión del derecho controvertido (sentencia de 10 de noviembre de 1958). Que un principio de economía procesal, fundado en la conservación de la permanencia del contenido de los actos administrativos, al que se refieren los artículos 50 al 52 de la Ley de Procedimiento Administrativo lleva a mantener lo actuado y a no declarar la nulidad del recurso de alzada, improcedentemente indicado por la Administración en la notificación, pues la repetición de trámites implicaría innecesaria dilación perjudicial (sentencia de 26 de marzo de 1966). En el mismo sentido de mantener la validez de notificaciones defectuosas por indicación improcedente de recursos administrativos o del contencioso administrativo, las sentencias de 23 de junio de 1962 y la de 20 de enero de 1967.

2.º Un paso más avanzado consiste en aplicarlo a los defectos de trámite del expediente administrativo en sus diferentes momentos procesales: al respecto ha declarado que no es menester ocuparse de las causas de nulidad del procedimiento, consistentes en la nulidad de actuaciones e incompetencia de jurisdicción (es decir, en una excepción procesal), cuando aunque fuesen subsanables, la resolución final tendría que ser la misma, doctrina inspirada en el principio de economía procesal (sentencia de 30 de enero de 1958).

Que un principio de economía procesal tendente a evitar la repetición innecesariamente de un pleito por defecto de trámites administrativos impide la anulación de un expediente si lógicamente se puede prever que se llegaría a una resolución administrativa idéntica a la que ahora se anule, según doctrina de la sentencia de 3 de marzo de 1955 (sentencia de 31 de octubre de 1958). Que de acuerdo con el artículo 50 de la Ley de Procedimiento Administrativo la nulidad del expediente alcanzaría solamente a la votación del Tribunal de Oposiciones, y es de presumir que la tercera que se practicara, subsanados los defectos, llegaría a los mismos resultados que la segunda, al ser ésta repetición de la primera, por lo que, no variando la votación, la nulidad iría contra elementales principios de economía procesal, pues como tiene declarado el Tribunal Supremo, en sentencia de 22 de noviembre de 1954, no deben anularse actuaciones si es de prevenir, lógicamente, que subsanado el defecto, volvería a producirse un acto administrativo igual al que se anula (sentencia de 26 de septiembre de 1966).

Incluso ha jugado, frente a la alegación de falta de audiencia del interesado, al declarar que su omisión en el expediente administrativo de-

nunciada por el recurrente, aunque es de obligada observancia general, sólo produce la nulidad de lo actuado, cuando provoque indefensión del administrado, al haber sido evitada interponiendo el interesado recurso de reposición y no puede ser acogida, pues la nulidad supondría una virtual repetición de actuaciones administrativas que desembocaría en un acto administrativo igual al que se combate, lo cual es opuesto al principio de economía y eficacia procesal (sentencia de 8 de mayo de 1969).

Una aplicación interesante la hallamos en la reclamación de intereses de demora en la tramitación del expediente de expropiación forzosa: la demora por lenta tramitación del expediente se produce según el artículo 56 de la ley de 16 de diciembre de 1954, cuando han transcurrido seis meses desde la iniciación legal del expediente, sin haberse llegado al justiprecio. Con arreglo al Reglamento de Expropiación Forzosa de 26 de abril de 1957 (artículo 72), el lesionado, por remisión al artículo 121, habrá de presentar su reclamación a la entidad causante del daño que es la que realiza la liquidación de intereses. El Tribunal Supremo, interpretando estos preceptos, ha declarado que iniciado un expediente de expropiación el 20 de enero de 1964 y fijado el justiprecio el 31 de octubre de 1968, se produjeron los supuestos del artículo 56 de la Ley de Expropiación Forzosa para percibir los intereses de demora, que fueron solicitados ante el Jurado Provincial de Expropiación, careciendo de sentido obligar al interesado a iniciar un nuevo procedimiento con base a una interpretación estricta del Reglamento de 26 de abril de 1957, rechazada en otras ocasiones por esta Sala (sentencia de 7 de noviembre de 1970). Es decir, que la jurisprudencia aplica, aunque no lo diga expresamente, el principio de economía procesal, para evitar que el expropiado tenga que iniciar una reclamación, que planteó ante el Jurado de Expropiación, aunque no lo hiciese ante la Administración expropiante.

3.º Igualmente ha sido extendido al procedimiento de segundo grado: a los recursos administrativos, que suponen ya una contraposición de intereses entre la Administración y los particulares, declarando que en aplicación del Principio de economía procesal, deben conservarse las actuaciones en cuanto que al ser confirmación de lo decidido en primera y segunda alzada, suponen inequívoca expresión del criterio administrativo, respecto del cual hubiese sido inútil la repetición de trámites carentes del alcance de adoptar nuevos u omitidos elementos de juicio (sentencia de 23 de enero de 1969). La sentencia de 14 de octubre de 1964 declara que sería estéril ir a la nulidad de actuaciones, toda vez que la cuestión litigiosa en cuanto al fondo es la misma en ambas resoluciones, cuando

se entabla un recurso de alzada improcedentemente señalado por la Administración, pero se deduce el procedente.

4.º La más avanzada de las aplicaciones consiste en admitirlo en la fase contencioso-administrativa, cuando ya hay entablado un litigio entre la Administración y otro sujeto; este es el caso de la sentencia de 10 de octubre de 1959: ante la identidad esencial de resultados, sería contrario a los buenos principios de economía procesal aumentar la demora, reintegrando de nuevo la cuestión debatida y resuelta por la sentencia apelada a los trámites de ejecución de sentencia, admitiendo un nuevo proceso sobre la ejecución de la sentencia anterior. El supuesto versaba en que decidida por la sentencia de instancia una cuestión, en fase de ejecución se suscitaron problemas que en estricto derecho serían susceptibles de originar un segundo proceso, anulando las actuaciones de la ejecutoria. Este resultado no lo admite el Tribunal Supremo cuando no se conseguiría otra cosa que demorar el resultado final y sería de prever que la solución sería la misma que la decidida en el incidente de ejecución de la sentencia apelada.

3. *La opción jurisprudencial.*

En todos estos casos el problema que se planteaba a los Tribunales era la fiscalización de un acto administrativo, en cuyo procedimiento de formación se había cometido una infracción formal, determinante de nulidad o de anulabilidad no convalidada. Al juzgador se le presenta un dilema: declarar qué resulta más eficaz para la protección jurídica de los administrados: aplicar la teoría de las nulidades de orden público y como consecuencia lógica, retrotraer el expediente al momento en que se cometió la infracción, cuando hay elementos que lógicamente hacen presumir que, subsanado el defecto, habría de recaer nuevamente un acto administrativo de idéntico tenor al impugnado o, por el contrario, por economía procesal, entrar a conocer del fondo del asunto, es decir, decidir sobre la legalidad de la resolución administrativa sustancial, que se residenciaba ante la jurisdicción contencioso-administrativa, prescindiendo de las irregularidades procedimentales del expediente administrativo de origen. La solución adoptada es la de no acordar la nulidad del acto defectuoso formalmente, porque se acepta un principio de economía procesal, entrándose a decidir del fondo del asunto. Así se deduce de las sentencias expresadas, criterio que la de 22 de febrero de 1968 declara reiterado de la jurisprudencia. La regla general, muy claramente expues-

ta por la sentencia de 17 de febrero de 1969, es que según constante jurisprudencia, por economía procesal, no es procedente declarar la nulidad de actuaciones cuando, después de subsanado el defecto, es de suponer lógicamente que volvería a producirse un acto administrativo igual al anulado.

4. *La economía procesal en los Decretos de competencia.*

Pero no es sólo la jurisprudencia; los Decretos de competencia, otra de las manifestaciones de interpretación oficial más importantes, puesto que al decidir una colisión de potestades administrativas y judiciales debe como antecedente previo declarar un pronunciamiento sobre la naturaleza sustancial del derecho controvertido, también han aceptado y formulado el principio de economía procesal. El Decreto de competencia 1257, de 1969, de 6 de junio del mismo año, que a su vez hace referencia al número 73, de 1969, de 16 de enero citado, al resolver una cuestión de competencia surgida entre la Magistratura del Trabajo y la Delegación de Hacienda, se pronuncia sobre el alcance de los vicios de forma no invalidantes en la sustanciación del procedimiento de conflictos, resolviéndolo por aplicación de la economía procesal: se trataba de determinar la prioridad de dos embargos, practicados por dichos organismos; la Magistratura del Trabajo había embargado unos bienes por créditos laborales de la empresa que posteriormente lo habían sido por la Delegación de Hacienda correspondiente, por razón de créditos fiscales; formulado el requerimiento de inhibición por la Magistratura del Trabajo, la Administración se opone no combatiendo las razones de fondo, que acepta, sino alegando exclusivamente vicios formales en el requerimiento de inhibición, por no ajustarse a la ley de 17 de julio de 1948, artículo 19. El Decreto debía verásar, pues, únicamente sobre la relevancia de los vicios de forma del expediente de conflictos: examinado éste, se declara que efectivamente el requerimiento de la Magistratura del Trabajo no se ajusta exactamente al artículo 19 de la Ley de Conflictos jurisdiccionales, pues en el oficio de inhibición no expresa las cuestiones de hecho y razones de derecho, con cita literal de los artículos que lo fundaran, que en cambio aparecían en un auto anterior de dicho órgano de la jurisdicción laboral.

Como el requerimiento se remitía expresamente a dicho auto, que sí que cumplía los requisitos esenciales del artículo 19, se declaraba que no sería procedente ni conforme a un elemental principio de economía proce-

sal, declarar la nulidad de actuaciones para reproducir un requerimiento cuyos antecedentes ya constaban, por lo que estos defectos no son invalidantes del requerimiento en cuestión, pues la nulidad de éste, según la jurisprudencia de los Decretos de competencia que se cita, se reserva a las infracciones formales que provoquen un planteamiento equívoco o confuso de la cuestión de competencia, circunstancias que no se dan en el caso actual, por lo que se decide el fondo, la atribución de competencia, prescindiendo de los vicios de forma por economía procesal. El caso es el mismo que el presentado ante los Tribunales: expediente con defectos formales, no convalidados, que de ser anulado para repetir las actuaciones, produciría una duplicidad de procedimiento para dar lugar a un nuevo acto de idéntico contenido y alcance al que se examina. En este supuesto, con arreglo a una solución rígida, debería declararse mal formulada la cuestión de competencia, para que la Magistratura repitiese su requerimiento de inhibición, lo que haría de la misma forma que en el acto defectuoso, puesto que ya había antecedentes, el auto de competencia que la vinculaban. La solución de los Decretos de competencia ha sido idéntica a la del Tribunal Supremo: entrar a conocer del fondo del asunto que en una cuestión de competencia es la atribución de lo discutido a una de las autoridades en conflicto, prescindiendo de los defectos formales, pues éstos, en el caso concreto, no tenían otro alcance que puramente dilatorio.

V

CALIFICACIÓN DE LA ECONOMÍA PROCESAL

1. *Conceptos de técnica jurisprudencial.*

Expuesta la jurisprudencia, que ha elaborado la solución de la economía procesal, es preciso calificar el carácter de este nuevo elemento jurídico: los Tribunales, junto a la norma escrita, manejan otros valores no formulados de esta forma, que necesitan tecnificarse por los órganos de aplicación oficial del derecho (11). Como la tarea de los Tribunales es

(11) LATOURNERIE: "Essai sur les méthodes juridictionnelles du Conseil d'Etat", en el *Livre Jubilaire du Conseil d'Etat*, 1952, pág. 377, donde se esclarece la forma cómo los Tribunales aplican la técnica jurídica, por medio de principios, conceptos, definiciones generales, etc., todo ello sistematizado en una coherencia lógica que determina las categorías jurídicas, que positivaban el mundo de ideas, que se hallan en el ordenamiento, la doctrina científica y en el Derecho natural.

técnica-jurídica, utilizan principios, conceptos y hasta otros elementos abstractos procedentes de la lógica o de otras ramas que pueden llegar a sistematizarse y que la jurisprudencia encuentra en la doctrina científica; por eso, es preciso analizar el carácter de la economía procesal, del que depende consiguientemente su naturaleza jurídica.

2. *La economía procesal como principio general del Derecho.*

Para una orientación, sustancialmente, la economía procesal es un Principio general del derecho, fundado en la justicia, la equidad y en otros principios generales (12). La evitación de la lentitud, carestía y complejidad del proceso se puede conseguir por la introducción del principio citado, impidiendo la extemporaneidad e inoportunidad de la resolución judicial, sin merma de las garantías de las partes, puesto que uno de los principios del proceso es que se logre un procedimiento o cauce formal ágil y rápido. La Justicia exige, como consecuencia del Derecho natural y de los valores immanentes en el Ordenamiento, que se introduzcan las reglas necesarias para la seguridad jurídica de los administrados. El proceso es ya institucionalmente una garantía de legalidad, pero además debe estar adaptado a las necesidades actuales, sin más consumo de energía que el indispensable; la celeridad, la sencillez y la eficacia postulan la aplicación al proceso de la economía de las acciones, propia de la ciencia de esta clase, ya que la Justicia no se realiza sólo por medio de la sentencia, sino por la duración de los procesos, de manera que la solución judicial de los problemas, deja de ser justa, si se actúa con una lentitud procesal y una duplicidad de procesos que a toda costa debe evitarse y que se produce cuando no se admite la economía procesal y se obliga innecesariamente a una repetición inútil de procedimiento. El criterio de aplicación del Derecho a un caso concreto debe hacerse con equidad, y ello sólo puede conseguirse atemperando las exigencias de la legalidad de forma flexible y dulcificando las exageradas consecuencias formales, como resulta cuando se ignora la economía procesal y se dictan sentencias que no resuelven el fondo del asunto por obstáculos formales de los actos administrativos.

(12) Es la idea que recoge generalmente la doctrina. Ahora bien, el juez no se halla solo ante principios y normas, sino que necesariamente debe manejar otros medios técnicos que no llegan a principios generales: conceptos estándar o indeterminados, e incluso circunstancias psicológicas que preparan el ánimo del juzgador y que le llevan a fundar sus decisiones. Por eso no basta con quedarse en los principios generales, sino que hay que depurar el concepto para no caer en esas otras zonas.

3. Como concepto jurídico indeterminado.

Puede también considerarse como un concepto jurídico indeterminado (13); es en este sentido un valor aplicativo que se halla en blanco en las normas jurídicas y que el intérprete debe rellenar acudiendo a las conclusiones de normas de la cultura para calificar una situación concreta y acomodarla al módulo social. El juez no sólo puede declarar principios generales, sino moderar las consecuencias de los actos, siempre que observando las realidades empíricas que pueden regirse por moldes sociales o procedentes de máximas de la experiencia, las considera en la solución del problema. Son los también llamados conceptos standard, como la urgencia, la necesidad, etc. El standard es un modelo de conducta social o cultural que el intérprete debe concretar por medio de la experiencia o reglas científicas.

Un concepto jurídico indeterminado es una posibilidad de que el juzgador determine acudiendo a lo que en la vida social se entiende como conducta correcta o modelo de conducta tipo, que en este caso sería la posibilidad de prescindir de impedimentos formales, no reconocidos como tales por las reglas de la experiencia.

4. Como forma atípica.

Por último, cabe que se la considere como un elemento amorfo, utilizado por la simple lógica del Juez. La resolución judicial toma elementos que las circunstancias políticas, sociales, o incluso psicológicas, introducen en su ánimo y que le influyen a la hora de fundar sus decisiones (14). Son las llamadas razones puramente prácticas o de realismo jurídico. No se trataría de un principio de derecho, ni de un modelo, como los conceptos indeterminados, sino de razones de lógica, que no ligan al juzgador, sino que le indican el camino a seguir en la resolución de un problema concreto.

(13) STALL: *Le Standard Juridique*, 1927; MARTÍN GONZÁLEZ: *El grado de determinación legal de los conceptos jurídicos*, núm. 54 de esta REVISTA; HAURIOU: *Politique Judiciaire, et Fond du Droit*, "Revue Trimestrale du Droit Public", 1926, pág. 265. Se les llama recetas sacadas de la práctica y se opone a los principios, que son reglas de otro tipo, verdades cuyo contenido no se consigna en normas, sino que éstas se remiten a la experiencia, o a la técnica.

(14) LATOURNERIE les llama razones puramente prácticas de realismo y de experiencia, pero no categorías jurídicas.

5. *Consecuencias derivadas de su calificación.*

La adopción de una de estas categorías jurídicas produce diferentes consecuencias, muy diferentes entre sí, ya que los puntos de vista expuestos no tienen la misma base metodológica, sino que por el contrario están contemplando la aplicación judicial del Derecho, desde diversas perspectivas, e incluso desde diferentes estructuras.

1.º Los principios generales del Derecho son condensaciones de valores que deben aplicarse a todos los casos, por su generalidad; son valores imperativos, derivados del Ordenamiento, y constituyen la primera fuente del Derecho, puesto que enlazan los hechos con las bases filosóficas y sociológicas en las que se mueve el Estado de cada momento histórico. En jerarquía de fuentes, son la principal, ya que cualquier otra fuente que se le pretenda anteponer ha de reflejarlos de todos modos. Como tales fuentes de Derecho objetivo, significan la producción del Derecho para casos concretos. El Ordenamiento jurídico recoge el conjunto de ideas, tendencias y sentimientos de justicia superior, y la jurisprudencia los tecnifica y positiviza al formular principios generales del Derecho, que son la expresión de la justicia material en la resolución de los problemas jurídicos concretos. La consecuencia es que, descubierto un principio general, liga al juez, porque han de ser necesariamente observados (sentencia de 31 de octubre de 1914), de modo que, superado actualmente el sistema positivista, estos valores materiales de justicia han de aplicarse necesariamente en la interpretación de las normas, que ha de ser progresiva, basándose en los conceptos evolutivos de cada momento. En resumen, en cada caso no habría que comparar lo que resultaba más favorable al administrado y al ordenamiento, si la aceptación de la economía procesal, o la aplicación de la teoría de la nulidad de los actos administrativos, por vicio formal de procedimiento, sino que la regla general antiformalista sería entrar en el fondo del asunto, salvo la existencia de límites que lo impidieran.

2.º Si se le califica de concepto jurídico indeterminado, los efectos son menos enérgicos, porque los standard no ligan al Juez de la misma manera que los principios, porque no son fuente de Derecho, sino cuestiones de hecho que solamente tienen un valor orientativo, ya que son reglas elásticas y variables según las circunstancias. El juez, para llegar a su aplicación, no sólo interpreta las normas que le permiten usarlos, sino que actúa discrecionalmente, ejercitando lo que se llama el arbitrio

judicial, moderando las consecuencias de las normas: en una primera fase debe observar las situaciones de la realidad, con arreglo a las cuales ha de extraer la conducta tipo o modelo, como el de la economicidad de las acciones, y debe pasar por un primer momento informativo para llegar a objetivar estas reglas sociales. En este primer momento, el standard es materia de ilustración para que el Juez llegue a precisarlo y consiga objetivar una regla social, no bastando con la impresión subjetiva del juzgador. Conseguido esto, debe posteriormente aplicar la regla al caso concreto, lo cual queda al arbitrio del Tribunal y entra dentro de la discrecionalidad judicial, que supone una ponderación o valoración de la forma como aplicará el concepto. No se trata, pues, de una definición de principios, sino de la declaración judicial de que una conducta o situación es correcta según se observa en la vida social. Precisamente los límites de la aplicación de los standard son los principios generales del Derecho: Igualdad, seguridad, libertad, etc., que recortan la actividad discrecional del juez. En este caso, definida la economía procesal como un concepto jurídico indeterminado, el juzgador de primera instancia tiene el arbitrio judicial de aplicarlo o no, según las circunstancias; pero el Tribunal Superior puede revisar ese extremo, igual que hace con las cuestiones de hecho. De modo que aunque este concepto es jurídico, el juzgador lo aprecia en cada caso, porque no se halla frente a un problema de legalidad, sino de hecho, de ponderación de circunstancias. Sus consecuencias son, pues, menores y de grado más débil que la aplicación de los principios generales del Derecho, que siempre han de tenerse en cuenta al interpretar las normas, mientras que los conceptos indeterminados pueden aplicarse o no y previamente hay que recogerlos como una cuestión de hecho, mientras que la definición de un principio es típicamente de Derecho. En conclusión, así como de calificar la economía procesal como principio de Derecho, el juez debe aplicarlo, salvo razones fundadas en contrario, si es un concepto jurídico indeterminado; no sólo debe valorar lo que resulte ser en cada momento la economía procesal, según lo que socialmente se considere aceptable, sino que la aplica discrecionalmente, lo que depende de las circunstancias del caso. De ahí que no tenga la entidad ni la seguridad de un principio general.

3." Por último, si se califica la economía procesal como una simple cláusula de cierre para evitar el escape de la legalidad formal hacia la ineficacia, pretextando una legalidad aparente y formalista basada en que el Derecho tiene una función social y que no basta el rigor lógico

ni la jurisprudencia conceptual, sino que los jueces se hallan bajo el influjo de las ideas lógicas de cada época y han de interpretar su misión con arreglo a las necesidades del presente, se está expresando una aspiración de muy difícil encuadramiento jurídico y más bien de crítica forense. Lo que interesa de este punto de vista es que las normas no pueden llegar a ordenar la eficacia real de los actos y no pueden establecer que el Juez tenga determinada mentalidad, sino que se le deja en total libertad para la apreciación de unas u otras consecuencias. No se trata, como en los conceptos indeterminados, de que el juzgador utilice conocimientos extrajurídicos, que forman parte de la experiencia o de otras ciencias sociales, sino de que al resolver los problemas sometidos a su decisión emplea su lógica y la ley del mínimo esfuerzo, para que los administrados ahorren repeticiones de procesos que a nada conducen. Según esta postura, el Juez sería, según su lógica y las reglas de la sana crítica, el que ponderaría el valor de la economía procesal.

Las consecuencias de esta actitud serían todavía más débiles que las anteriores; la positivación de la economía procesal no procedería ni de la introducción de un principio general ni de la configuración de un concepto jurídico indeterminado, sino simplemente de una razón práctica y de lógica: evitar la lentitud procesal. En ese punto, si bien se exigen menos requisitos que la declaración de un principio o de un concepto, puesto que la utilización de la lógica judicial es libre, en contrapartida es mucho más inseguro, porque frente a estas razones lógicas no habría forma de fiscalizar por el Tribunal Superior las resoluciones de los inferiores y todavía sería más difícil objetivar reglas de crítica, puramente personales del juzgador, propias de la Escuela del Derecho Libre, e inadecuadas a nuestra mentalidad. Por estas razones, lo que se debe concretar es si la jurisprudencia acepta la economía procesal como un principio general del Derecho o como un concepto jurídico indeterminado.

6. *Su calificación por la Jurisprudencia.*

En las sentencias citadas anteriormente hay expresiones que no definen la economía procesal en cuanto categoría jurídica: así, la de 23 de noviembre de 1957 dice que "por economía procesal" no se declara la nulidad. Otras se refieren ambigüamente a "los buenos principios de economía procesal" (sentencias de 10 de octubre de 1959, 26 de febrero de 1960 y 17 de febrero de 1969); o a "un principio de economía pro-

cesal”, como la de 26 de febrero de 1960; o a “razones de economía procesal” (sentencia de 20 de enero de 1967); o a “elementales principios de economía procesal” (sentencia de 26 de septiembre de 1966). Todas estas expresiones más bien inclinan a pensar que se está manejando un concepto jurídico indeterminado. Sin embargo, en otras sentencias, inequívocamente, se dice que la doctrina y las soluciones adoptadas “se inspiran en el principio de economía procesal” (sentencia de 30 de enero de 1958), o que la solución contraria atenta “al principio de economía procesal” (sentencia de 4 de marzo de 1968). Si a ello se añade que se declara ser jurisprudencia constante y general, que toda decisión de nulidad, por defectos de forma, debe evitarse cuando atente “a la economía procesal” y provoque una duplicidad innecesaria de procedimientos (sentencia de 15 de febrero y 22 de febrero de 1968), debe concluirse que la elaboración jurisprudencial conduce a la declaración de un principio general y no sólo a un concepto jurídico indeterminado, puesto que no se trata de una invocación de reglas sacadas de la experiencia común, sino del descubrimiento de una valoración normativa, no expresada literalmente en los textos escritos de las leyes, pero que inspira el ordenamiento y que es reiteradamente aplicada por los tribunales, que han aclarado su sentido y la han dotado de positivación; por consiguiente, existe una verdadera doctrina legal que ha formulado un concepto valor, conectándolo con principios superiores de justicia material para resolver las cuestiones con criterio general.

7. *Diferencias entre principios generales y conceptos jurídicos indeterminados.*

Pero todavía hay una razón más profunda: los conceptos jurídicos indeterminados son reglas o cánones de conducta procedentes de lo extrajurídico y aplicados por la jurisprudencia. Por el contrario, los principios generales son valores materiales del Ordenamiento que tienen una base extraída de sí mismos; su fondo es antológicamente jurídico y normativo, enraizado en el Derecho positivo, o cuando haga falta, en los valores supralegales, pero jurídicos, del Derecho natural. Si hay, pues, una adopción de valores normativos, sin salirse del ordenamiento o del juicio del artículo 6 del Código Civil que permite la invocación del Derecho natural, ya no hay concepto indeterminado, sino un principio general. Pues bien, en esa línea argumental la economía procesal procede no sólo de un principio supralegal, que obliga al Juez a evitar

sentencias contrarias al sentido de eficacia del Derecho y a la adecuación del caso concreto al sistema antiformalista de la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que proviene del principio de conservación de los actos administrativos, en virtud del cual se deben mantener los posibles efectos de un acto defectuoso, como así lo proclama la jurisprudencia; la sentencia de 22 de noviembre de 1967 declara que, con arreglo a los principios de conservación de las actuaciones, esencialmente válidas, y de economía procesal, comprendidos en los artículos 51 y 52 de la Ley de Procedimiento administrativo, y 124 y 127 de la ley reguladora de la jurisdicción, debe disponerse, siempre que sea posible, al declarar la nulidad de actuaciones, la conservación de actos y trámites cuyo contenido hubiese sido el mismo de no haberse realizado la infracción; todavía es más explícita la de 4 de marzo de 1968 cuando expresa que la nulidad de actuaciones atentaría al principio de economía procesal, pues, conforme a los artículos 51 y 52 de la Ley de Procedimiento administrativo, los actos nulos que contengan los elementos constitutivos de otros distintos producirán los efectos de éste. Podría invocarse la regla de encadenamiento de los principios y hacer derivar el de economía procesal de otros más amplios, como el de la eficacia o de seguridad jurídica, o el de interpretación más favorable del derecho del administrado al enjuiciamiento de los actos administrativos, pero con lo dicho basta para permitir precisar que, indudablemente, la acogida de la economía procesal ha sido por la vía de los principios generales del Derecho y no de otra clase de técnica judicial.

VI

INSERCIÓN DE LA ECONOMÍA PROCESAL EN LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

1. *Clases de principios generales.*

Determinado el concepto de la economía procesal como principio general del Derecho, sólo se ha dado el primer paso. Inmediatamente después surge el problema subsiguiente, que consiste en calificar la clase de principio ante el que nos encontramos, puesto que ni hay un sólo tipo de principios, ni todos los existentes y reconocidos tienen el mismo

alcance. Muchas son las clasificaciones conceptuales (15) que toman en cuenta los tres aspectos fundamentales de los principios: el sistemático, de pura técnica jurídica, en virtud del cual el principio general es un modo de colmar las lagunas legales, basado en la interpretación y en la aplicación de conceptos procedentes de la doctrina científica; el institucional, extrayendo los valores immanentes a una figura jurídica, es decir, contemplando el fin de cada una de ellas, y el informativo o expresivo de un contenido material de justicia que sirva de directiva para la resolución de los problemas jurídicos.

2. *Su amplitud.*

Combinando estas tres funciones de los principios generales del Derecho con el valor normativo que cada uno puede tener en Derecho positivo, aparecen, en orden de mayor a menor amplitud, los siguientes principios:

1.º Principios de Derecho natural. Son verdades objetivas que no se hallan formuladas expresamente en las normas, pero que son realizadas dentro del Estado, puesto que, de ser absolutamente abstractas o de excesiva vaguedad, serían inaplicables. El vehículo normal de recepción de estos principios es la Jurisprudencia. Así, la sentencia de 9 de noviembre de 1932 ha calificado como principio de Derecho natural el de audiencia de parte: *audi alteram partem*, en virtud del cual nadie puede ser condenado sin ser oído.

2.º Principios fundamentales o constitucionales. Se derivan de las leyes de esta clase, que son las de mayor jerarquía en un ordenamiento. La ley de Principios fundamentales contiene una serie de principios, entre ellos el de seguridad jurídica.

3.º En orden descendente se hallan los Principios institucionales, nacidos de las figuras jurídicas y que se encuentran en el conjunto de normas que configuran una institución. De esta clase son los principios procesales, los tributarios y los hipotecarios, ramas jurídicas que se han podido analizar a través de estos valores y que se han detectado con el método de extractar normas concretas de Derecho positivo, que contienen los criterios esenciales. Las normas se aíslan para llegar a unos prin-

(15) Sobre las clases de principios generales del Derecho, ESSER, obra citada, y JEANNEAU: *Les principes généraux du Droit, dans la jurisprudence administrative*, 1954. Las clasificaciones que estos autores examinan son muchas, pero lo que nos importa, no es tanto destacarlas como hallar el fondo común de las más significativas.

cipios positivos por medio de los cuales se explica toda la materia, de tal modo que los criterios interpretativos, para situaciones no previstas en ellas, se deducen de su interpretación global. No se puede concebir un principio de esta clase sin relacionarlo con otro del mismo grupo.

4.º Por último, los Principios específicos surgen de la interpretación de las normas que regulan una materia concreta, como el Derecho transitorio, o el intertemporal, o los de espacialidad de la norma sobre determinada área geográfica de aplicación. Tienen igualmente relevancia como medios de interpretación.

3. *Aplicación.*

Es tradicional en nuestro Derecho no separar las normas de los Principios generales y políticos entre los que se insertan.

Frente al positivismo, nuestra mejor tradición señala el valor fundamental de las reglas del Derecho natural. Los Principios generales de Derecho no son sólo los del Ordenamiento jurídico, que pueden deducirse de la interpretación, ya que entonces se confunde el principio con su modo de expresarse, sino también la Jurisprudencia o la doctrina que los desenvuelve. Hay una conexión de las leyes con los principios informativos de justicia superior. Ahora bien, supuesta la aplicación de los principios de Derecho natural (16), hay que tener en cuenta que no todos los principios generales del Derecho tienen la misma fuerza, ni pueden, por lo tanto, ser aplicados con la misma intensidad; los más enérgicos son los principios fundamentales o constitucionales, pues cualquier ley opuesta a ellos sería nula, como expresamente dispone la ley de Principios Fundamentales del Movimiento de 17 de mayo de 1958; en segundo lugar están los Principios específicos que se refieren a una materia especial y que tienen la cualidad más importante de los principios: la adherencia al dato, o al caso, puesto que se adaptan inmediatamente a la realidad; en tercer grado siguen los Principios institucionales, que ya son menos limitadores de la ley, puesto que es el conjunto de leyes y normas que se refieren a una institución los que pueden cambiar y

(16) La discusión sobre los principios generales del Derecho versa sobre la aplicación de los de Derecho natural, en todo caso o solamente frente a una laguna legal, que no puede colmarse solamente con los principios derivados de la interpretación del ordenamiento. DE CASTRO y GARCÍA DE ENTERRÍA, en las obras citadas, mantienen su carácter de fuente primaria, puesto que, cualquiera otra que pretenda anteponérseles, de todos modos ha de reflejarlos; el mismo positivismo lo que hace es aplicar los principios derivados del Derecho producido por el Estado, pero no puede desconocer que existen otros fuera de ellos.

derogarlo; los de Derecho natural no plantean problemas cuando las leyes positivas se hallan de acuerdo con las supralegales, pero, en caso contrario, el conflicto con las normas positivas no produce sin más la nulidad de la ley escrita, sino su interpretación por la equidad o su inaplicación; por eso los Principios de Derecho natural, cuando son de carácter correctivo, son los últimos que se aplican en este sentido y no lo son en los casos de *ius strictum*, en los que no cabe más que la pura legalidad; lo dicho hay que entenderlo sin menoscabo del valor informativo de los Principios de Derecho natural, que han de aplicarse siempre en primer grado.

4. *Positivación de los principios.*

Todos estos principios generales requieren su positivación, su empleo, dentro del funcionamiento del Ordenamiento jurídico. Como no proceden directamente de la interpretación de la norma escrita, sino que incluso pueden hallarse *extra légem*, o provenir de reglas más genéricas, como la legalidad o el interés público, su precisión no es la misma en todos los casos: cuando se trata de principios que proceden del ordenamiento y se hallan en él con facilidad, los introduce la jurisprudencia por vía de generalización de las soluciones de las normas y del espíritu de justicia que alienta en ellas o dentro de la trama de una institución. Realiza, pues, una interpretación sintética del Ordenamiento jurídico. En cambio, frente a los de Derecho natural, el juez no se puede limitar a declararlos, sino que, en cierto modo, los incorpora al Ordenamiento, recogiendo las aspiraciones de justicia latentes en la comunidad y razonándolos con arreglo a las verdades del Derecho supralegal.

5. *La economía procesal como principio institucional.*

Con estos antecedentes estamos en condiciones de enmarcar el principio de economía procesal entre el conjunto de principios generales del Derecho: parece excesivo calificarlo como un principio de Derecho natural, cualidad realmente excepcional que sólo merecen aquellos principios que por su inderogabilidad no pueden presentar ninguna duda en su aplicación y que, además, sólo pueden conocerse observando el resto de las fuentes jurídicas. Su verdadera condición es la de un principio institucional: el proceso, medio de satisfacción de las pretensiones, institucionalmente establecido para tal fin, debe funcionar de manera que

no oponga reparos formales a su finalidad, salvo cuando sea necesario. Para ello se basa en valores o principios que, por su simplicidad y su fecundidad, pueden utilizarse en todos los casos y situaciones análogas y que no sean de enunciado complejo, ya que de ser complicados a nada conducirían, sin que para reconocerse se requiera un exceso de sutileza, sino que surjan sencillamente de la finalidad institucional.

Los principios procesales reconocidos, como el de contradicción o audiencia, legalidad e igualdad de partes, conducen al de economía procesal, y ello con mayor razón en Derecho administrativo, donde la Administración se encuentra en situación de supremacía frente al administrado, posición que debe ser frenada por la interpretación favorable al enjuiciamiento de los actos administrativos. Siendo el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa más difícil que ante la ordinaria y de consecuencias más graves, hay que eliminar los obstáculos formales que se opongan y buscar las soluciones menos rigoristas, con arreglo al principio espiritualista de la ley de 27 de diciembre de 1956. Partiendo de los propios antecedentes legales, es decir, del Ordenamiento procesal que se contiene en el de conservación de los valores jurídicos, proclamado en los artículos 50 y 51 de la Ley de Procedimiento administrativo, 62 del Reglamento de las Reclamaciones Económico-administrativas y 126 y 127 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, tales precedentes obligan a declarar la ineficacia formal cuando los actos administrativos estén viciados de tal forma que no puedan alcanzar su finalidad, ineficacia que no alcanza a los posteriores en el procedimiento que puedan tener efectos independientes o de cierta autonomía.

La economía procesal tiende a impedir que deba iniciarse un nuevo proceso para decidir una materia que debió resolverse en otro anterior. Late, pues, en el principio de eficacia del proceso valor utilitario, que es una de las reglas de la interpretación, puesto que, cuando un problema es dudoso, la norma debe ser interpretada en el sentido que conduzca a un resultado más eficaz, ya que la forma es sólo garantía de la legalidad y está ligada al fondo del asunto, de modo que el enjuiciamiento de los actos administrativos se lleve hasta su final de la manera más breve, evitando que termine en una declaración sin trascendencia o de mera absolución en la instancia.

6. *La economía procesal como principio "sui generis".*

Por eso decimos que el principio de economía procesal es *sui generis*. Los principios generales del Derecho han sido tradicionalmente valores que pretendían la protección de los derechos de los ciudadanos: igualdad ante la ley, igualdad ante las cargas públicas, Derecho de defensa, etc. Buscaban la constitución de una relación jurídica, en la cual la parte más débil, el administrado, tuviese la oportunidad de defender su situación con el máximo de garantías. En realidad, todos los principios se derivan de otro más esencial: el de legalidad. Los principios se movían en el plano de la justicia material, procurando que el Derecho no fuese una simple concatenación de verdades conceptuales, propias de la lógica, obtenidas de la interpretación de las normas. La función antiformalista de los principios, consiste en la impregnación, dentro de las resoluciones judiciales, de valores sustanciales de justicia superior, para que el sentido de la justicia se tenga presente en caso de laguna legal o de interpretación dudosa; en resumen, una corrección del sistema de legalidad formal, o legalismo, propio de los Derechos codificados para que no se conviertan en sistemas cerrados.

7. *Perspectiva de la economía procesal.*

Frente a estos principios consagrados, el de economía procesal se sitúa en otro punto de vista; con él se intenta modificar una relación que no se mueve en el puro plano de la legalidad, sino en el de la eficacia y de la oportunidad; su campo es el de una relación jurídico-administrativa, defectuosamente constituida, pero subsanable, en la cual el juzgador, que ha de decidir la cuestión de fondo, planteada en un proceso contencioso-administrativo, se halla con un obstáculo del acto administrativo que, por defectos de forma, podría ser declarado nulo y retrotraído al momento en que se cometió la irregularidad. El Tribunal, actuando de esta manera, respetaría la legalidad, e incluso haría valer una sanción de nulidad de actos ilegales; sin embargo, no se trata de tomar una decisión de ese tipo, sino que, prescindiendo de la observancia de la legalidad formal, entra a conocer de la cuestión de fondo que ha de resolver.

Esta actuación no se centra, pues, alrededor del principio de legalidad, sino de la eficacia, puesto que no sólo debe utilizar un criterio ob-

jetivo, sino, en cierto modo, una valoración de circunstancias de oportunidad. Así, la sentencia de 15 de febrero de 1968 dice que toda decisión de nulidad, por defectos de forma, debe ser precedida de las consecuencias que para la parte interesada haya podido producir la omisión del trámite, para evitar por un principio de economía procesal la duplicidad innecesaria de procedimiento. Un principio general que debe aplicarse valorando consecuencias para el administrado no se mueve en el mismo plano que los principios, que se pueden considerar de pura legalidad, en los cuales, cualquiera que sean las consecuencias para la Administración o para los administrados, han de ser inevitablemente aplicados. Por eso el principio de economía procesal es *sui géneris*, porque así como los demás principios funcionan autónomamente, claro está que en términos relativos, ya que en realidad no hay ningún principio que no deba referirse a los demás, pues precisamente en esta conexión reside su gran dinamismo, el de economía procesal está en relación directa e inmediata con el principio de legalidad de orden público de las formalidades administrativas, de manera que los tribunales deben valorar las consecuencias jurídicas de ejercitar rígidamente sus facultades revisoras de la legalidad, o bien atemperarlas, para obtener consecuencias de eficacia.

VII

LÍMITES DE LA ECONOMÍA PROCESAL

1. *La Jurisprudencia como tópica.*

La fluidez de los Principios generales del Derecho hace que, por un lado, no exista un *númerus clausus* de principios que no son siempre típicos, sino que continuamente se pueden descubrir otros nuevos. El Derecho es un pensamiento tópico, o de lugares comunes, revelados por la experiencia; en el mundo jurídico no se arranca en todos los casos de una verdad, y por deducción se llega a otras consecuencias, sino que, en ocasiones, se sigue el camino inverso: de un conjunto de respuestas a pretensiones concretas se llega a los principios. La Jurisprudencia es, por lo tanto, un pensamiento problemático, y no sólo dogmático o sistemático, una tópica manera de pensar, cuyo objeto no es sólo desarrollar conceptos a través de sistematizaciones, sino una dialéctica. Frente a los axiomas apodícticos de las Ciencias de la Naturaleza, es un modo

de la argumentación. El Derecho se busca a través de problemas (primera fase), y luego, mediante la integración de soluciones (segunda fase), se llega, por medio de la interpretación, a la generalización de principios; a esta forma de pensar se la llama procedimiento aporético, porque busca puntos de vista que justifiquen las soluciones.

La jurisprudencia llega a un catálogo de tópicos o lugares comunes (17), que son conceptos de valor, aplicables a los problemas concretos. Por eso la estructura de la jurisprudencia solamente se puede determinar desde los casos concretos, y los principios generales que surgen de un dato deben quedar ligados a él, puesto que son conceptos que sólo conservan su valor desde la justicia del caso concreto. De ahí que exista la posibilidad de inserción de nuevos principios por medio de una casuística cada vez más depurada y analítica. Esto es lo que ha sucedido con el principio de economía procesal, el cual, la jurisprudencia, ha logrado convertir en un concepto aplicable a través de una serie de casos que se le han planteado; el principio espiritualista de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa le ha permitido que, por generalización de múltiples casos, se haya llegado a un principio que condensa un valor antiformalista y eficaz.

2. *Combinación de principios.*

Precisamente el sentido problemático del nuevo principio hace que no sea posible aplicarlo a rajatabla, en todos los casos, sino que puede chocar con otros principios o elementos jurídicos de mayor entidad y fuerza, lo cual quiere decir que tiene límites, ya que, de lo contrario, se llegaría no a una solución tópica, sino utópica, puesto que no en todo caso pueden los Tribunales entrar a conocer del fondo del asunto;

(17) Para VIEHWIG la tópica es la técnica del pensamiento problemático, cuya objeto desarrolla la jurisprudencia, a través de una dialéctica deductiva. Tal punto de vista se tuvo en cuenta cuando el Derecho era un sistema de acciones en el Derecho romano y en las dialécticas clásicas, como la de ARISTÓTELES y CÍCERÓN. Esta forma del arte de disputar cayó en decadencia con el cartesianismo, que partía de otras bases metodológicas y de un principio general evidente, o que se toma como tal (*a priori*), se deducen una serie de aplicaciones, técnica hoy en revisión, pues la jurisprudencia usa un procedimiento aporético; busca puntos de vista que justifiquen las conclusiones derivadas de la ley; los tópicos o lugares comunes. Los principios generales del Derecho son de esta clase, ya que sus soluciones sólo conservan valor desde el caso concreto al que se aplican. En realidad ambos puntos de vista no son incompatibles, porque si en una primera fase el principio general se busca de un modo problemático, cuando ya ha sufrido una matización suficiente y más profunda, al aplicarse en numerosos casos, se convierte en un axioma, que no necesita hacerse dialéctico, cada vez que se aplique.

esta idea será una desiderata, pero no puede admitirse jurídicamente, en cuyo campo lo que interesa es encontrar fórmulas técnicas que concreten la aplicación de los principios.

3. *La congruencia como primer límite.*

En una consideración pragmática, el primer límite de la aplicación del principio de economía procesal es otro principio: el de congruencia (18). Efectivamente, el artículo 80 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa establece que la sentencia decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso, con lo cual se reconoce que ha de ser congruente con la pretensión, lo que en cierto modo es evidente con arreglo al artículo 359 de la Ley de Enjuiciamiento civil, y la Ley de 27 de diciembre de 1956 sólo ha recogido como consecuencia. Esta doctrina, desde nuestro punto de vista, significa que, si el recurrente en su demanda solicita la anulación de un acto administrativo, por denunciar en él la existencia de defectos formales, el Tribunal no puede aplicar el principio de economía procesal y marginar el pronunciamiento sobre la validez formal del acto, sino que debe decidir precisamente ese punto, y ello aunque con tal proceder pueda perjudicar al demandante, ya que éste es dueño de su pretensión, y cuando invoca una nulidad y la devolución del expediente a la Administración para que se prosiga el trámite conforme a Derecho y reponiendo las actuaciones del procedimiento al momento en que se cometieron los vicios determinantes de la nulidad, el Tribunal está constreñido por esta petición. Es cierto que, en virtud del carácter de la jurisdicción revisora de la legalidad que tienen los Tribunales del orden contencioso-administrativo, pueden emitir pronunciamientos de nulidad del procedimiento administrativo, no solicitados en la demanda, pero lo que no pueden hacer es lo contrario: soslayar una declaración de nulidad expresamente solicitada por el recurrente. Por el contrario, si la Administración demandada fuese la que invocase un defecto formal de sus propios actos y solicitase la retroacción del expediente, puede el Tribunal entrar a conocer del fondo del asunto, en aplicación del principio de economía procesal, cuando tenga suficientes elementos de decisión.

(18) TRUJILLO, obra citada, pág. 321, halla límites a la aplicación del Principio de Economía Procesal, en la nulidad de pleno derecho, merma del derecho de defensa, o de la formación del acto administrativo, o cuando el asunto deba desembocar en una inadmisibilidad insubsanable.

4. *La nulidad insubsanable.*

Cuando no se pretenda por los recurrentes una nulidad formal del procedimiento administrativo, existiendo vicios formales del expediente, los límites son más difíciles; en este caso hay que distinguir los cuatro tipos de defectos característicos del acto administrativo: incompetencia, vicio de procedimiento, ilegalidad sustancial en la decisión y desviación de poder.

1.º De toda la jurisprudencia examinada se deduce que la economía procesal funciona en el sentido de ponderar el vicio de nulidad formal, abstracción hecha de las nulidades del procedimiento administrativo, que sin aportar novedad al expediente, sólo son capaces de engendrar una inútil repetición del acto, estimándose lo que hubiese podido variar éste de haberse observado el trámite omitido (sentencias de 23 de junio de 1962 y 5 de abril de 1968). Tal valoración no es posible cuando la Administración obra con absoluta incompetencia, puesto que no es factible saber qué decisión hubiera tomado un órgano administrativo que no se hallaba dentro de la línea jerárquica del que actuó, pues la presunción de repetición de un nuevo acto administrativo, de idéntico contenido al que resultó irregular por defecto formal, sólo puede hacerse cuando generalmente ha de ser el mismo órgano que emitió el anterior el que, subsanado el defecto, debe nuevamente dictar otro posterior sobre la misma materia y fundamento jurídico. Cuando actúa un órgano absolutamente incompetente, esta presunción cae por su base y debe declararse la nulidad del procedimiento, sometiéndolo a la esfera administrativa de donde debió salir.

2.º El verdadero punto de aplicación de la economía procesal es la irregularidad formal del procedimiento administrativo: la anulación de un acto administrativo por defectos de forma. Este pronunciamiento no puede hacerse en abstracto, sino que requiere una calificación del fondo para averiguar si hay relación entre el vicio procedimental y la decisión administrativa, es decir, si la solución dada por la Administración sería la misma, aunque no hubiese existido el defecto formal, ya que entonces el acto, por economía procesal, debe ser enjuiciado en su fondo.

Más difícil es el caso inverso: de que el defecto formal influya en la decisión administrativa. Entonces hay que valorar de qué modo ha influido el vicio procedimental en el fondo de la decisión en que consiste

el acto administrativo. Si la influencia de la irregularidad es secundaria, se debe entrar a conocer de la cuestión decidida por el acto administrativo impugnado ante la Jurisdicción contencioso-administrativa. Si el influjo del defecto formal es de trascendencia y pudo variar el sentido de la decisión administrativa, no queda otro remedio que pronunciar una nulidad de actuaciones, con retroacción del procedimiento al momento en que se cometió la infracción de forma.

Naturalmente, no pueden darse reglas generales sobre estos problemas; la determinación de la influencia del defecto formal en el acto administrativo final es una cuestión de hecho a valorar en cada caso concreto por los tribunales. La regla orientadora sólo puede ser que la forma es una garantía del acierto administrativo para el acto final del procedimiento, y en caso de duda, no pronunciar una sentencia anulando el expediente por defectos formales.

3.º Cuando el acto administrativo contenga una ilegalidad sustancial, se deriva de la propia naturaleza de la Jurisdicción contencioso-administrativa, que puede fiscalizarse la decisión sin ningún límite, ya que entonces lo que se revisa es el modo como la Administración ha valorado las pruebas practicadas en el expediente e interpretado la ley. No hay problema de economía procesal. Si la Administración no ha aplicado la norma que regulaba una materia concreta, es improcedente devolver el acto para que nuevamente entre a conocer del fondo del asunto; ha de ser la Jurisdicción contencioso-administrativa la que en su sentencia suplirá este defecto, que no es la omisión de un trámite formal o su inobservancia, sino la indebida aplicación de las normas. Así, cuando en una expropiación forzosa urbanística el Jurado Provincial de expropiación forzosa aplica la Ley general de 16 de diciembre de 1954, en lugar de las normas urbanísticas especiales, llega a una valoración que no es conforme a Derecho; pero no por eso debe devolverse el expediente al citado organismo, para que nuevamente valore el justiprecio con arreglo a la legislación verdaderamente aplicable al caso, sino que el propio Tribunal contencioso-administrativo debe efectuar la valoración, aplicando las normas procedentes. No es que la Administración haya cometido un defecto formal, sino que ha utilizado una normativa equivocada, lo que equivale a realizar una interpretación errónea de la Ley.

4.º El supuesto más complejo es el de la concurrencia en un mismo acto administrativo de un defecto formal y del vicio de la desviación de poder. Generalmente, la desviación de poder supone un acto adminis-

trativo formalmente correcto, pero en el cual la finalidad perseguida no es la configurada por la ley para el caso concreto. Aunque en un sentido de estricta legalidad, no sería contrario a Derecho que la Jurisdicción contencioso-administrativa conociera solamente de la nulidad formal antecedentes y devolviese el expediente administrativo, para que fuese subsanado, sin entrar a pronunciarse sobre la desviación de poder; cabe que por economía procesal decida sobre ella, para que la Administración no vuelva a incurrir en desviación de poder una vez subsanado el defecto formal. En efecto, la jurisprudencia ha admitido que la desviación de poder, en ciertos casos, excepcionalmente, coexiste con otros defectos del acto (sentencias de 24 de octubre y 11 de diciembre de 1959), ya que, aunque la desviación de poder es un vicio subsidiario, puede en algunos casos examinarse a la vez que los defectos formales, para evitar una presunta irregularidad en la finalidad de un segundo acto administrativo que debiera emitirse, corregido el defecto de procedimiento.

5. *El derecho de defensa.*

Parece innecesario aclarar que la economía procesal no puede de ninguna manera mermar los derechos de defensa del interesado en el expediente, ya que sería una verdadera *contradictio in terminis*. Así, la sentencia de 26 de febrero de 1966 declara que el principio de economía procesal es inaplicable cuando se quebranta el derecho de defensa de los interesados y se omite el trámite de audiencia y la motivación del acto. El administrado no puede ver disminuidas sus garantías en el expediente administrativo por una excesiva aplicación de la economía procesal, y la jurisprudencia debe velar igualmente para que tengan medios suficientes de hacer valer sus acciones. Esto se consigue no sólo dando audiencia a los interesados, sino yendo todavía más lejos; así, la sentencia de 22 de febrero de 1968 dice que es jurisprudencia constante no declarar la nulidad por defecto de forma que no han producido indefensión, cuando es lógicamente previsible que, subsanados éstos, se volvería a producir un acto idéntico al atacado, al ser los mismos los supuestos de hecho en ambos. Es decir, que no puede alterarse el supuesto de hecho en el acto que debería anularse y el que nuevamente se habría de repetir, pues cuando en el caso discutido se trate de alterar los hechos, de los que depende la decisión administrativa, que es función de la infracción formal, no cabe que se aplique el principio de economía procesal, sino que debe anularse el acto por defectos de forma.

6. *El perjuicio de terceros.*

Otro importante límite es que no se perjudique a terceros administrativos. La aplicación del principio de economía procesal no puede ser motivo de inseguridad jurídica y de la vulneración del principio de igualdad ante la ley y los principios institucionales del procedimiento administrativo. En consecuencia, cuando en un expediente administrativo han intervenido terceros coninteresados, caso del recurso de reposición, en que debe darse traslado del mismo a quienes hayan resultado beneficiados por el acto administrativo, si se omiten trámites del procedimiento que causen indefensión o perjuicio jurídico a estos terceros, no es posible aplicar el principio de economía procesal, ni presuponer que el acto administrativo, una vez subsanado el trámite, sea el mismo, puesto que, precisamente, la intervención de estas terceras personas coninteresadas es necesaria, porque pueden introducir nuevos elementos no aportados por la Administración ni por el destinatario del acto administrativo. La omisión de trámites formales que se basen en la falta de audiencia de estos terceros debe producir la nulidad del acto administrativo, principio de mayor valor que el de economía procesal. Este problema ha sido resuelto por la jurisprudencia, no sólo ante la omisión de traslados del recurso de reposición, en que hoy es preceptiva legalmente, sino en otros más difusos; así, la sentencia de 30 de junio de 1965 contempla el caso de una concesión de propiedad industrial que se otorga previo expediente contradictorio. La Administración no puede modificarla o dejarla sin efecto en perjuicio del concesionario más que en el supuesto de recurso de reposición, deducido por los opositores; si éstos no atacan el acto de concesión y la decisión queda firme, la Administración no puede revocar la situación a través de una resolución tardía que altere el contenido de la titularidad declarada por silencio administrativo anteriormente. Por eso, el artículo 94 de la ley de Procedimiento administrativo, que establece la obligación de la Administración de resolver de modo expreso, aunque sea tardío, no crea problemas cuando sólo se produce una relación jurídica entre ella y un administrado, peticionario, pero no puede ser admitida cuando haya un tercero con una titularidad jurídica amparada por el Registro de la Propiedad Industrial. Aplicando este mismo principio y el de audiencia de los coninteresados en el recurso de reposición, la existencia de estas personas en el expediente administrativo modifica la facultad de aplicar la

economía procesal en perjuicio de los concontrainteresados, a los cuales no puede privarse de los medios de defender su situación jurídica en el procedimiento administrativo.

7. *La plenitud de elementos.*

La economía procesal sólo funciona cuando en un segundo acto administrativo repetido los elementos de hecho y datos del expediente son los mismos que en el anterior. En virtud del principio de novedad, lo que interesa es que la jurisdicción revisora conozca todos estos datos necesarios para conocer el asunto. Si en el expediente administrativo no hay elementos para resolver acertadamente la cuestión de fondo y la Administración no cuenta con los datos suficientes, o estos datos se han de alterar, anulando el expediente por defecto de forma, para que se repita la actuación administrativa, tampoco se puede utilizar el principio de economía procesal. Así sucede en todos los casos de Derecho sancionador y en Derecho tributario (caso de que la Administración no entre a reconocer una situación jurídica por apreciar un defecto formal en la petición del interesado). En ellos el respeto a las formas del procedimiento no es que sea más riguroso que de ordinario, sino que los tribunales sólo pueden suplir a la Administración cuando en el expediente haya datos suficientes y deban velar por la plenitud probatoria, sin que pueda aplicarse la economía procesal con la misma libertad que en el caso de que favorece al administrado. Así, si se solicita una exención tributaria y la Administración económico-administrativa no entra a decidir sobre ella, por apreciar que el contribuyente la ha solicitado fuera de plazo, no en todos los casos le resulta posible a la Jurisdicción contencioso-administrativa entrar sobre el fondo, pues anteriormente habrá que examinar si en el expediente de gestión existen elementos suficientes para reconocerla.

VIII

CONCLUSIÓN

1. *El principalismo.*

El Derecho administrativo es un sistema de acciones en donde lo que importa no es tanto el derecho sustantivo de los administrados como el que éstos puedan acudir a los Tribunales para defender la legalidad.

En un Ordenamiento de este tipo, el progreso viene marcado inevitablemente por obra de la jurisprudencia, que introduce nuevas formas de acciones que legitimen cada vez más ampliamente a los interesados para acudir ante ella, lo cual sólo puede conseguirse a través de los Principios generales del Derecho, que hacen más flexible la fiscalización judicial de la legalidad administrativa. El Derecho administrativo, si no se interpreta sobre la base de estos principios de valor supralegal, es un puro legalismo. De ahí lo que se ha llamado el Principialismo del Derecho administrativo y el renacimiento de un pensamiento sustancial en esta rama jurídica (19).

2. *Su objetivación.*

Esta postura podrá tener el peligro de que el orden material de valores llegue a ser excesivamente subjetivo y se introduzcan falsos principios generales, basados no en juicios ontológicos y objetivos de Derecho, sino en el mero sentimiento de justicia de la doctrina o de la jurisprudencia. Que llegue a reducir el Derecho administrativo a un puro sistema de valores que conduzcan a la inseguridad jurídica y alteren la tranquilidad de las normas escritas.

3. *Sus ventajas.*

Todo ello no es suficiente para desecharlo, puesto que resulta mucho más peligroso petrificar el Derecho, a través de interpretaciones literalistas, que renovarlo, con la utilización de principios todavía en germen o en fase formativa. La tónica, que es el Derecho, nos indica que ningún principio general está completamente definido, desde su primera aplicación, y que todos ellos se hallan *in fieri* y se están haciendo continuamente.

El principio de economía procesal, que todavía no cuenta con la tradición y depuración conceptual de otros grandes principios, es un

(19) COLMEIRO: *Derecho administrativo*, 1850, apuntaba la idea del Derecho administrativo como un sistema de acciones. Desde el sustancialismo, GARCÍA DE ENTERRÍA: *Interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria*, núm. 30. de esta REVISTA, busca el respeto a los principios generales del Derecho, que informen subyacentemente el ordenamiento, e indica que no basta un enlace formal de normas, sino los principios materiales, el sentido general de justicia, que sólo se obtiene facilitando la acción procesal contencioso-administrativa, hallándose legitimados, quienes ostentan un interés.

medio flexible y adecuado para dar satisfacción a las necesidades de una justicia antiformalista y eficaz, que requiere la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Hasta aquí sólo hemos podido mostrar algunas de sus posibilidades, pero no cabe duda de que su fecundidad es muy grande y de que su adopción prestará un servicio inestimable a la depurada técnica y sentido de justicia de los Tribunales de este orden (20).

(20) El peligro del principio de economía procesal radica en que no puede vulnerar las reglas institucionales del procedimiento administrativo y que la jurisdicción actúe *per saltum* y con excesivo arbitrio judicial. Respetando los caracteres y límites de la economía procesal, tal resultado no puede producirse, sino todo lo contrario.

JURISPRUDENCIA

