

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA (*)

Por JESUS GONZALEZ PEREZ
Registrador de la Propiedad y Prof. Ayudante de Dcho. Advo.

SUMARIO: Introducción.—I. El procedimiento administrativo.—II. El proceso administrativo: A) Los sujetos. B) El objeto. C) Requisitos. D) Procedimiento. E) Extinción del proceso. F) Efectos. G) La ejecución de sentencias.

«Todos los pueblos civilizados han encargado a los jueces el mantenimiento de los principios fundamentales del Derecho nacional.» Con estas palabras empieza ALIBERT su obra fundamental sobre el recurso por exceso de poder. En realidad, como ha señalado GUASP, la existencia de un proceso administrativo no es una exigencia impuesta por el Derecho natural al Ordenamiento jurídico positivo, pero teniendo en cuenta las circunstancias actuales, es indudable que constituye el más eficaz de los medios para el mantenimiento de la justicia administrativa; de aquí que sea aconsejable ampliar en lo posible el campo de las pretensiones fundadas en preceptos de Derecho administrativo, y, en consecuencia, reducir el de los actos administrativos no susceptibles de impugnación contenciosa. Ahora bien, no siempre es necesario acudir a los órganos jurisdiccionales para lograr la satisfacción de las justas pretensiones del particular. A veces basta acudir a la propia Administración para que sea reconocida la justicia que le asiste, por lo que no debe despreciarse este medio de garantía jurídica que son los recursos administrativos y deben regularse cuidadosamente, pero siempre dejando abierta la posibilidad de que, contra el acto que resuelva definitivamente un recurso administrativo, pueda acudirse a la vía jurisdiccional.

Se ha pensado —y en sesiones anteriores de este Seminario así se ha apuntado— que la nueva Administración que está surgiendo ha hecho insuficiente la actual organización del proceso administrativo. Hasta se ha llegado a decir que la institución procesal en sí no servía y había que arbitrar otros medios. Creo que esta afirmación es exagerada. El sistema tradicional de garantías jurídicas sigue teniendo vigencia; pero estando instituido para impugnar actos, habrá pretensiones del adminis-

(*) Comunicación presentada en la reunión del Seminario sobre Problemas actuales de la Administración pública, celebrada el día 6 de abril de 1951.

trado que no podrán ser actuadas a través del mismo, si bien para lograr una satisfacción de estas pretensiones bastaría en la mayoría de los casos con una adécuada regulación de la responsabilidad civil de la Administración. En general, sigüen teniendo sentido los procedimientos tradicionales. Ahora bien: si nos enfrentamos con su regulación en el Derecho español, nos encontramos con que, efectivamente, no nos sirven. Es necesaria su reforma. Y esta reforma de nuestro sistema de garantías jurídicas no nos viene impuesta por los nuevos tipos de intervención administrativa; no es qué no nos sirva porque la realidad administrativa de hoy sea distinta a cuando fué establecido. Aunque no se hubiera dado esta nueva Administración, la reforma del sistema sería necesaria. Porque es en sí deficiente. Y su revisión fué ya exigida por CIUDAD AURIOLES en la apertura de los Tribunales de 1920.

I.—EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El principal defecto que ofrece la regulación española del procedimiento administrativo estriba en la diversidad existente entre los Reglamentos de los distintos Ministerios. Como la Ley de Bases de 1889 fué excesivamente somera al dar los principios fundamentales del procedimiento, al ser reglamentado por cada Departamento ministerial se instauraron regímenes jurídicos que variaban enormemente. Esta diversidad no sólo se da en cuestiones de detalle y de poca trascendencia, sino en aspectos fundamentales en que carece de sentido la diferente regulación. Baste citar, por ejemplo, el distinto régimen de los recursos, no sólo en cuanto a los plazos, sino también en cuanto al carácter y clases de los mismos. Resultado de todo esto es la confusión y desorientación del particular ante un acto ilegal; no sabe en ocasiones cuál es el recurso a interponer, sobre todo si tenemos en cuenta la cantidad enorme de notificaciones defectuosas. Y lo que es más grave, precisar si un acto administrativo ha causado estado es tarea difícil y meticulosa. De aquí la crítica que se ha hecho de este requisito para iniciar la vía jurisdiccional; en realidad, el requisito en sí no es en modo alguno censurable. Lo que es censurable es la legislación reguladora del procedimiento administrativo. Es necesario la promulgación de un Código que regule de una manera general, clara y precisa, el procedimiento administrativo; sólo así puede servir la vía administrativa al imperio de la justicia. En su redacción han de tenerse en cuenta todos los aspectos que el procedimiento plantea y no sólo los de mera tramitación, como ha hecho el nuevo Reglamento del Ministerio de la Gobernación, que muy bien podría servir de punto de partida para la elaboración del Código de Procedimiento, sin olvidar el Reglamento de la «Subsecretaría del Mi-

nisterio de Gracia y Justicia», que, pese a ser muy anterior a aquél, es mucho más digno de elogio en algunos aspectos.

Como principios que no deben olvidarse en el nuevo Código, señalo los siguientes:

1.º Sencillez en los trámites, no olvidando recoger la exigencia de trámites fundamentales, como el de audiencia de los interesados. Teniendo en cuenta que los administrados pueden acudir al procedimiento —y acuden en la mayoría de las ocasiones— sin la asistencia de técnicos del Derecho, esta sencillez es imprescindible.

2.º Claridad en los recursos a interponer, pudiendo señalarse de modo general un primer recurso de reposición con carácter potestativo y un segundo recurso de alzada con carácter de requisito previo para una impugnación ulterior, salvo respecto de los actos de las entidades autárquicas, en que debe eliminarse este último y convertir a aquél en necesario, como ha hecho nuestra Legislación local.

3.º Acoger con carácter general en la Administración del Estado la doctrina del silencio administrativo. Es absurdo que la Administración pueda impedir el acceso a los Tribunales de las justas pretensiones del particular no dictando el acto que es presupuesto de ello. El adoptar la doctrina del silencio, como ha hecho el Reglamento de Gobernación, remediaría aquel problema.

II.—EL PROCESO ADMINISTRATIVO.

Pasando ya al sistema de garantías jurisdiccionales, los principales defectos que ofrece el sistema español contencioso-administrativo pueden reducirse a los siguientes:

1.º Duración extraordinaria de la tramitación de los recursos.

2.º Formalismo exagerado de nuestros órganos jurisdiccionales, que hace que gran parte de los recursos contenciosos se fallen sin entrar en el fondo del asunto.

3.º El restringido criterio seguido para señalar la legitimación activa. Consecuencia de esto es que gran número de actos ilegales siguen produciendo efecto ante la imposibilidad de ser impugnados en vía jurisdiccional.

4.º El sistema de ejecución de las sentencias. Por su deficiente regulación, en muchos casos en que el particular ha logrado, después del tortuoso camino de los recursos administrativos y jurisdiccionales, una sentencia favorable, se encuentra con que no es satisfecha su pretensión al no ser ejecutada aquélla. Si bien hemos de reconocer que éste no es un defecto exclusivo de nuestro sistema, sino general en la jurisdicción administrativa.

Pues bien, veamos en concreto, según los elementos de nuestro proceso administrativo, el modo de lograr una reforma favorable del mismo.

A) *Los sujetos.*

1. *El órgano jurisdiccional.*—La necesidad de modificar la actual organización de los Tribunales administrativos viene impuesta por su insuficiencia para resolver en un plazo prudencial los recursos contenciosos que se interponen. Al enfrentarnos con este problema es necesario tener en cuenta factores de distinta índole:

a) En primer lugar, que el camino para resolverle no puede ser el de atribuir el conocimiento de ciertas cuestiones a la propia Administración, con objeto de descongestionar de asuntos a los órganos jurisdiccionales, como hizo la Ley de 18 de marzo de 1944. Si se parte de que el proceso es hoy por hoy el más eficaz de los medios de mantener la justicia, ha de considerarse principio fundamental el de la independencia del órgano que ha de decidir. Otra cosa sería desvirtuar la institución.

b) En segundo lugar, no debe olvidarse el fundamento de la jurisdicción administrativa. Una jurisdicción especial administrativa no se justifica actualmente por razones políticas, sino por razones de orden técnico. Es necesario que los Magistrados que resuelvan las cuestiones administrativas tengan una preparación adecuada. Pues bien, si examinamos el sistema de selección de nuestros Magistrados administrativos, nos encontramos con que no siempre se ha tenido en cuenta esta circunstancia. Basta leer el art. 396 de la Ley de Régimen Local y el artículo 4.º de la Ley de 1945 reorganizando el Tribunal Supremo, para convencerse de ello. Por esto no puede resolverse el problema adoptando la solución simplista de aumentar el número de órganos encargados de decidir; es conveniente que los órganos jurisdiccionales administrativos estén formados por personal especializado. De aquí que fuera aconsejable atribuir al Consejo de Estado el conocimiento de ciertos asuntos, que resolviera ejerciendo funciones de jurisdicción delegada, y reservar otros a los Tribunales actuales, debidamente aumentados en número, siempre que para reclutar los Magistrados se tuviere en cuenta una preparación especial jurídico-administrativa y se diere carácter permanente al cargo en todo caso; el sistema de designación anual que, para ciertos Magistrados, se sigue en nuestro proceso local, debe ser rechazado.

2. *Las partes.*—Merece especial consideración la figura del coadyuvante, cuya deficiente regulación tan mejorada ha sido por la Ley de Régimen Local, al exigir en su art. 387 que sea demandada en todo

caso la Administración local cuyo acuerdo fuese recurrido, con lo que ha configurado correctamente la posición procesal de las entidades locales. Pero, pese a esta laudable modificación, la legislación reguladora de la figura del coadyuvante aún exige una reforma, ya que no todos los tipos del mismo pueden englobarse en la figura de intervención adhesiva que les asigna nuestra jurisprudencia contenciosa. Ello es admisible cuando una persona intervenga en el proceso sin defender una pretensión con carácter de parte principal, pero no cuando adopta esta postura. Por ello habría que distinguir dos tipos de pluralidad de partes procesales: uno, el del litis consorcio, y otro, el de la intervención adhesiva, siendo aconsejable gramaticalmente reservar el término de coadyuvante para el sujeto que interviene de la segunda manera. Y no hay razón alguna para que cuando el particular intervenga en el proceso administrativo sin ser demandante ni demandado, cuando el proceso es de lesividad, únicamente pueda hacerlo al lado de la entidad administrativa demandada, sino que también debe admitirse su intervención al lado de la entidad administrativa demandante y al lado de cualquier particular que fuere parte en el proceso.

Y para terminar con el examen de las partes del proceso, creo conveniente hacer una alusión a la postulación. Nuestra legislación vigente confiere la postulación directamente a la parte legitimada. Sería conveniente, sin embargo, a fin de mejorar el planteamiento de los recursos contenciosos, que se exigiese la dirección preceptiva de letrado. Si los procesos administrativos ofrecen en la mayoría de los casos más dificultad que los procesos civiles, no hay razón alguna para que mientras en éstos se exige la intervención de letrado —salvo casos especiales—, no se exija en aquéllos. Sin embargo, un caso especial de postulación no atribuida directamente a la parte legitimada, es el recogido en el artículo 23 de la Ley orgánica, al decir que el Fiscal defenderá por escrito y de palabra a las Corporaciones *mientras no designen letrado que las represente*; es decir, las Corporaciones locales no podrán comparecer a través de sus representantes legítimos, como las demás entidades, según el precepto general contenido en el art. 248 del Reglamento de lo contencioso, sino que han de comparecer representadas necesariamente por un letrado o por el Fiscal. Sin embargo, una vez publicada la Ley de Régimen Local puede plantearse el problema de si aquel precepto ha sido derogado por el art. 387 de ésta, al atribuir la representación de la entidad local al Fiscal *si no compareciere la Administración demandada*. Ahora bien, ¿pueden comparecer estas entidades representadas por los órganos de las mismas a quienes la Ley confiere tal función? ¿O necesitan estar representadas por letrado, según el art. 23 de la Ley de lo Contencioso? Creo que esta última es la solución aceptable, ya que la exigencia de letrado del art. 23 es una garantía que esta-

blece la Ley en favor de las propias entidades. Y si no comparece la entidad local, el Fiscal asume en el proceso dos posiciones distintas: por un lado, la de defensor de la Ley; por otro, la de representante de la Administración; doble posición que puede originar alguna dificultad.

B) *El objeto.*

Como se ha dicho al empezar esta comunicación, las garantías que ofrece el proceso administrativo aconsejan ampliar el campo de las pretensiones administrativas y disminuir el de los actos excluidos de impugnación contenciosa.

Pues bien, teniendo en cuenta estas ideas, hemos de empezar por afirmar la necesidad de admitir de una manera clara en la legislación reguladora de nuestro proceso administrativo central la acción o pretensión de anulación. Se ha señalado recientemente que nuestra jurisprudencia administrativa va admitiendo aquel tipo de pretensión en algunos supuestos; aun en este caso sería conveniente un reconocimiento legal de la misma, ampliada a todos los supuestos que tradicionalmente se han venido admitiendo como fundamento del llamado «recurso por exceso de poder». Y, en otro sentido, es censurable nuestra ordenación legal al haber permitido en el art. 391 de la Ley de Régimen Local el «recurso de lesividad objetivo». Si en todo caso es dudoso el fundamento de la pretensión de lesividad, mucho más lo es en este concreto. No hemos de olvidar que el proceso de lesividad entra en juego allí donde la Administración no puede revocar uno de sus actos declaratorios de derechos; luego supone la excepción a un principio general —que nadie puede ir válidamente contra sus propios actos— y la lesión de unos derechos adquiridos por el particular; de aquí la reiterada jurisprudencia anterior, que sólo admitía este proceso cuando el acto lesionara derechos subjetivos en la entidad demandante, más dignos de respeto que los del particular cuando el acto es ilegal; pero sería absurdo que también se admitiera este proceso cuando el acto lesionara meros intereses de la Administración; sólo en la pugna de dos derechos podría admitirse que prevaleciese el de la Administración, pero nunca en la pugna de un interés y un derecho ha de darse preferencia a aquél, aunque sea el de una entidad pública (1).

(1) Al leer esta comunicación, se me objetó por Segismundo ROYO-VILLANOVA que una vez admitido el recurso de anulación de favor del particular, si no se admitiera también en favor de la Administración, sería colocar a ésta en un plano de desigualdad ante los órganos jurisdiccionales, ya que no le sería lícito a ella algo que le era lícito al particular. No existe tal desigualdad, ya que al particular no le

Esto en cuanto a los tipos de pretensión. En cuanto a los actos susceptibles de impugnación, sería conveniente admitir la impugnación de las disposiciones de carácter general dictadas por la Administración sin tener que esperar a que se dicte el acto concreto que lesione los derechos administrativos del demandante, como exige el art. 3.º de nuestra Ley orgánica, siendo censurable en todo caso la doctrina jurisprudencial que considera un defecto de admisibilidad de la pretensión dirigida contra el acto concreto el no impugnar la disposición general en que se funda.

C) *Requisitos.*

Antes de entrar en el examen del procedimiento conviene hacer alusión a algunos requisitos del proceso; concretamente, al del tiempo en que debe iniciarse y al requisito previo del art. 6.º.

1. En cuanto al plazo, creo necesario una reforma en varios aspectos:

a) En primer lugar, porque no existe razón para mantener en los diversos tipos de procesos un plazo diferente. No veo fundamento alguno para que el plazo en la esfera local sea distinto al plazo en la esfera central y se someta a régimen jurídico distinto según el proceso de que se trate. Por el contrario, una unificación del régimen facilitaría enormemente la acción del particular al evitarle la preocupación de tener que examinar, en atención al proceso que va a iniciar, el plazo de

es lícito en ningún caso «volver contra sus propios actos»; sin embargo, cuando la Administración deduce una pretensión de lesividad, hace uso de un privilegio que no tiene el particular, y, como todo privilegio, debe interpretarse restrictivamente; de aquí las razones que se alegan en el texto.

Juan Ignacio TENA YBARRA me dirigió una objeción desde otro punto de vista. Dijo: Admitir la pretensión de lesividad objetiva, es un problema procesal y no puede negarse a la Administración la posibilidad de deducir una pretensión de aquel tipo; pero ello sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional, al entrar en el fondo, si ve que la Administración únicamente alega lesión de intereses y el particular tiene reconocido por el acto un derecho subjetivo, desestime la pretensión. Esta afirmación sería válida, si la Administración acudiese a impugnar sus propios actos ante los órganos jurisdiccionales cuando estos no sean declaratorios de derechos, pero como en este caso la Administración puede revocar el acto por sí, únicamente acude a la vía jurisdiccional cuando el acto que quiere revocar o anular ha reconocido derechos. En consecuencia, si en estos casos el órgano jurisdiccional no debe acceder a lo pedido por la Administración, no hay razón para permitir que la Administración inicie un proceso que no ha de servir de nada. Precisamente esta es la función que desempeña la legitimación como requisito procesal, ya que, como es de sobra sabido, es aquel requisito procesal más íntimamente ligado con el problema de fondo, hasta el punto de que muchos autores le excluyen del campo del proceso, para incluirle en el del Derecho material.

que dispone. Y teniendo en cuenta los efectos implacables que se asignan a la no presentación en forma del escrito de interpretación, estimo que la reforma se debía hacer tendiendo al plazo más amplio, a fin de que se pudiera preparar debidamente el proceso, pues ello no obstaculiza la acción de la Administración al no producir efectos suspensivos la interposición, y, además, justo es que al particular se le amplíe unos meses la posibilidad de iniciar el proceso, cuando el Tribunal va a tardar después años en resolver.

b) En segundo lugar, creo sería muy conveniente ampliar a todas las esferas la regla contenida en el apartado 2 del art. 388 de la Ley de Régimen Local; me parece lógico que cuando el acto que se impugna es una denegación tácita, el plazo se empiece a contar desde que se interpuso el recurso administrativo ante la autoridad que constituye el grado supremo de la jerarquía, y sea tan amplio como un año, a menos que la autoridad resuelva expresamente antes, en cuyo caso se computaría el plazo normal a partir del día siguiente a la notificación, siendo necesario que el momento inicial del plazo fuese siempre el de la notificación en forma del acto que se impugna, debiendo unificarse legislación y jurisprudencia en cuanto a la reclamación de la notificación defectuosa. En este sentido creo rechazable el contenido del párrafo 6.º del art. 7.º de la Ley de lo Contencioso y admisible el del apartado 2 del art. 401 de la Ley de Régimen Local, al señalar que cuando la notificación no reúna los requisitos legales, únicamente producirá efectos cuando *«la parte interesada, dándose por suficientemente enterada del acuerdo, utilice en tiempo y forma el recurso procedente»*.

c) Y, por último, señalaré la modificación que estimo debe darse en orden al cómputo del último día del plazo. Sabido es que cuando el art. 94 de la Ley de lo Contencioso se refiere al cómputo de los plazos, en su párrafo segundo, dice: «Al computarse los plazos señalados por días, se descontarán los feriados, y si en uno de éstos expirase el término, se entenderá prorrogado hasta el primer día hábil siguiente»; del tenor literal de este precepto, indudablemente puede desprenderse que dicha prórroga hasta el primer día hábil, únicamente debe referirse al plazo que venga dado por días y no por meses. Pero como esta interpretación repugna a un criterio de equidad, en tanto no se aclare o modifique la disposición (como ha ocurrido con la Ley de Régimen Local, art. 402, apart. 4, que establece tal prórroga con carácter general), debe procurarse dar otra distinta, siendo consurable cierta corriente jurisprudencial que se aferra al tenor literal del artículo. En efecto, en contra de dicha interpretación literal puede oponerse:

a') Que en realidad, si no aplica por analogía el párrafo segundo del art. 94, la Ley de lo Contencioso no regula el supuesto concreto del plazo que viene dado por meses termine en día inhábil, ya que el pá-

rrafo primero del art. 94, referente a plazos por meses, es de contenido análogo al párrafo primero del art. 305 de la Ley de Enjuiciamiento Civil; luego, según el art. 105 de la Ley de lo Contencioso, puede acudirse a aquélla, y según el párrafo segundo del artículo 305, «en estos casos, si el plazo concluyere en domingo u otro día inhábil, se entenderá prorrogado al siguiente día hábil».

b') Que el argumento fundamental que utiliza la jurisprudencia en contra de la aplicación de dicho precepto de la Ley de Enjuiciamiento Civil, consiste en afirmar que en la propia fecha final pudo ser depositado el escrito de referencia en el buzón que funciona conforme al artículo 264 del Reglamento de lo Contencioso. Este argumento es inadmisibile, no porque dicho buzón no funcione actualmente, ni hace ya bastante tiempo, en el Tribunal Supremo, sino porque dicha posibilidad de presentar escritos en días feriados, como en las horas que no son de oficina en los días hábiles, se da también en el proceso civil, ya que se pueden presentar los escritos en el Juzgado de guardia. Y, a pesar de ello, existe la regla del párrafo segundo del art. 305 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

2. Por lo que respecta al presupuesto procesal contenido en el artículo 6.º de nuestra Ley orgánica, es decir, haber realizado el pago en las cajas del Tesoro público, he de reconocer que el requisito en sí no es censurable, como tampoco lo es la forma de ser exigido por el precepto legal. Pero sí lo es la forma en que ha de acreditarse, según el artículo 8.º del Reglamento, sobre todo teniendo en cuenta el criterio formalista con que ha sido interpretado por el Tribunal Supremo.

D) *Procedimiento.*

Si la tramitación de nuestros procesos administrativos es en general aceptable, es necesario, no obstante, modificar su regulación en algunos puntos concretos.

1. *La remisión del expediente.*—Presentado el escrito interponiendo el recurso, el Tribunal, en el primer día hábil, acordará que se reclame el expediente en la oficina en que se halle, que la autoridad administrativa remitirá en el plazo que fijan las leyes. Pues bien, creo conveniente que se abrevie este plazo todo lo posible; los diez días que fija la Ley de Régimen Local —pese a la reducción que supone del general— quizá sea todavía algo largo, teniendo en cuenta la facilidad actual de las comunicaciones. Y, una vez abreviado, debe procurarse que la autoridad administrativa cumpla con su obligación. Un medio eficaz conducente a ello sería el propugnado por CIUDAD AURIOLES: que el propio Tribunal Administrativo señale una cantidad en concepto de in-

demnización, bastando para hacerla efectiva a la parte por vía de apremio un mandato librado por el Tribunal contra la autoridad remisa, con lo que se ampliaría y modificaría el régimen que, para el proceso ante los Tribunales provinciales, establece la regla primera del art. 63 de la Ley de lo Contencioso.

2. *La suspensión del acto impugnado.*—Es lógico que la interposición del recurso no produzca por sí efectos suspensivos; pero no que cuando la ejecución del acto pueda ocasionar daños irreparables no se acceda a la petición de suspensión de la parte que preste la fianza correspondiente, siendo censurable el restringido criterio de nuestra jurisprudencia al interpretar la frase «daños irreparables» del art. 100, así como la intervención que dan los dos últimos párrafos del mismo a la autoridad administrativa. Más justo es el criterio de la Ley de Régimen Local, cuando dice que la suspensión se concederá cuando sea precisa para evitar perjuicio grave de reparación imposible o difícil (art. 367).

3. *La creación de un trámite especial de admisión.*—Algo muy frecuente en nuestra actual organización contenciosa es que, después de los muchos años que tarda en tramitarse un recurso, declare la sentencia que, por existir algún defecto de admisibilidad, no se entra en el fondo del asunto. Es monstruoso que después de diez o doce años se nos diga que no se resolvió el recurso porque no se presentó al iniciar el procedimiento la carta de pago justificativa del ingreso previo que exige el artículo 6.º, aun cuando estuviere plenamente probado en los autos tal ingreso y no se hubiese alegado tal excepción por el Fiscal ni por el coadyuvante. Pero si es censurable el criterio formalista de nuestros Tribunales administrativos, no lo es que se pueda, de oficio, apreciar los defectos que existan en los presupuestos procesales. En este sentido es elogiable la dirección de nuestra jurisprudencia, tendente a ello, aunque no sea muy afortunada la fórmula, tan frecuente en la misma, de «por ser de orden público, es una excepción que puede ser estimada de oficio por el Tribunal». Si el Tribunal puede apreciar de oficio la falta de los presupuestos procesales, cuando la parte alega tal defecto, esta alegación no puede configurarse técnicamente como una auténtica excepción. Pues bien, en el supuesto de que se afirme aquella potestad del órgano jurisdiccional, debe hacerse en un trámite procesal diferenciado al iniciarse el procedimiento. Es conveniente la creación de este trámite especial de admisión, en el que, con audiencia de las partes, el Tribunal rechace o admita el recurso interpuesto, de análoga manera a como ocurre en otros procesos; por ejemplo, en la casación civil. Y si en este trámite de admisión el Tribunal administrativo no estima la existencia de ningún defecto, deberá después dictar sentencia sobre el fondo. Esta solución permitiría, por otro lado, aligerar de asuntos a los órganos jurisdiccionales y eliminar de nuestro procedimiento ad-

ministrativo las excepciones del art. 46, a las que la reforma de 1894 privó —con criterio exacto— del calificativo de «dilatatorias», que añadía el texto primitivo de 1888.

4. Por último, otras modificaciones convenientes serían las impuestas por una generalización al proceso contra actos del Estado, de ciertas innovaciones introducidas por la reciente Ley de 1950 en el proceso local, sobre todo las siguientes:

- a) Establecer el principio de plazos improrrogables; y
- b) No considerar preceptiva la celebración de vista sino únicamente en el supuesto de que el Tribunal, a instancia de parte, lo estime necesario, sustituyéndola en los demás casos por la nota sucinta de hechos, prueba practicada y motivos jurídicos a que se refiere el art. 389 de la Ley de Régimen Local.

E) *Extinción del proceso.*

La doctrina procesal administrativa suele admitir como modos de terminación anormal o extinción del proceso el desistimiento, el allanamiento y la caducidad de instancia. También en estos puntos concretos es necesario reformar nuestro Ordenamiento vigente, sobre todo si tenemos en cuenta que no hay posibilidad de acudir, en los dos primeros supuestos, a la Ley de Enjuiciamiento Civil como supletoria, por su deficiente regulación de estas materias.

1. En cuanto al desistimiento, es necesario una regulación completa, en que se recojan los requisitos que deben exigirse para que sea admisible por el Tribunal y los efectos del mismo.

a) Por lo que respecta a los requisitos, estimo necesario que dicha regulación se ocupara especialmente de la necesidad del consentimiento del demandado, que no debe establecerse con carácter general en el proceso administrativo, ya que en la mayoría de los casos no se dan las razones que aprecia la doctrina procesal civil para exigirla, en cuanto que el demandante no podría inquietarle de nuevo con la misma pretensión, teniendo en cuenta el corto plazo que se reconoce para iniciar el proceso; únicamente sería admisible en aquellos contados casos en que, por no haber transcurrido dicho plazo, fuera posible iniciar de nuevo el proceso.

b) Y por lo que respecta a los efectos, creo que debe admitirse con carácter general que el desistimiento produce la extinción del proceso, siendo admisible la corriente de la jurisprudencia contencioso-administrativa que, apartándose de la práctica de nuestro proceso civil, considera que el desistimiento no lleva implícita la condena en costas, por no ser prueba evidente de temeridad, ya que el desistimiento pudo tener

origen en que, debido al corto plazo que existe para recurrir, por apresuramiento, se interpusiera una pretensión que luego se consideró no suficientemente fundada, o en que la Administración modificara con posterioridad la resolución impugnada (piénsese, por ejemplo, en el caso de que la Administración Local dicte acto estimando el recurso de reposición después de haberse presentado la demanda contenciosa). Ahora bien, estas razones son admisibles en tanto en cuanto el proceso administrativo no sea de lesividad, pues en este caso, debe admitirse como regla general la imposición de costas a la Entidad administrativa que desiste.

2. En cuanto al allanamiento, las dificultades que ofrece en el proceso administrativo deben resolverse más que con medidas legislativas, con la formación moral de los funcionarios, ya que tienen su raíz fundamentalmente en el criterio cerrado de la Administración a mantener hasta el final sus propias resoluciones, aun cuando sea evidente su falta de fundamento. Debe formarse la conciencia jurídica del personal administrativo de tal modo que cuando la resolución sea «de todo punto indispensable» autorice y hasta ordene a su legal representante en el proceso el allanamiento. Ahora bien, lo que sí estimo debe conservarse es la doctrina sentada por el art. 24, párrafo primero, *in fine* de la Ley de lo Contencioso, recogida por nuestra jurisprudencia y por la generalidad de los autores, según la cual el Tribunal no debe dictar sentencia en los casos de allanamiento, de acuerdo en un todo con la pretensión del actor —como ocurre en el proceso civil—; sino que debe dictar la sentencia que estime justa. Es decir, el efecto del allanamiento no debe ser extinguir el proceso; sino acortar el procedimiento, eliminando todos los trámites que restasen, desde que el allanamiento se produce hasta la sentencia. Y esto por una consideración elementalísima que recoge ALCALÁ ZAMORA —siguiendo la opinión general— en una sugestiva obra sobre *Lo contencioso-administrativo*, publicada en Buenos Aires no mucho antes de su muerte; es principio fundamental del Derecho Administrativo que la Administración no puede reformar sus actos declaratorios de derechos, y «bien claro se ve que ello quedaría burlado si bastara para eludirlo la ficción de una demanda y el allanamiento ante la misma».

3. Por último, me referiré a la caducidad de instancia. En la Ley de lo Contencioso se admiten dos formas de caducidad: una, en su art. 40, que tiene lugar cuando el demandante no «formaliza y presenta la demanda» en los plazos legales. Otra, la del art. 95, según el cual «se tendrá por abandonado todo pleito cuyo curso se detenga durante un año por culpa del demandante o recurrente». Esta última regulación de la caducidad debe ser modificada:

a) En primer lugar, acortando el plazo de un año, que es excesivo.

b) En segundo lugar, eliminando el privilegio que reconoce el artículo 97 de la misma Ley al no aplicar este modo de extinción cuando «la Administración sea demandante o recurrente». Si ha de acortarse todo lo posible el procedimiento, no existe razón alguna para que no se aplique el principio de caducidad a la Entidad administrativa.

F) *Efectos.*

1. En cuanto a los efectos jurídicos hemos de señalar que la regulación de nuestros recursos puede, en líneas generales, ser aceptada. Es más, de uno de ellos, del recurso de apelación, se ha dicho que para que dentro de lo humano fuese perfecto, sólo se requeriría, aparte de ciertos retoques procedimentales a fin de hacerle más rápido, la exigencia de motivación al interponerlo.

2. Respecto de los efectos económicos la regulación actual de las costas y la doctrina jurisprudencial sobre las mismas, suscitan algunas objeciones:

a) El principio general de la temeridad para imponerlas, recogido en el art. 93 de nuestra Ley de lo Contencioso, no es del todo censurable, aunque sería más acertado admitir el principio objetivo del vencimiento. Lo es, sin embargo, el excluir de la posibilidad de ser condenada en costas a la Administración que interviene en el pleito a mantener la resolución impugnada. La temeridad puede existir tanto cuando la Administración es demandante, como cuando adopta la posición de demandada. Sin embargo, la doctrina jurisprudencial no lo ha entendido así, basándose en el tenor literal del art. 93, que habla de las «partes que sostuvieron su acción en el pleito», olvidando aquella doctrina que no existe ningún obstáculo procesal para entender que también la Entidad administrativa que acude al proceso a defender su acuerdo, sostiene una acción. Los órganos jurisdiccionales deben interpretar aquel precepto generosamente para el particular que ha visto lesionado sus intereses legítimos por una actividad administrativa ilegal.

b) El art. 216 del Reglamento de lo Contencioso, dispone que la parte coadyuvante no devengará ni abonará costas más que por razón de los incidentes que promueva. Es criticable este precepto, como todos aquellos de nuestro Derecho procesal administrativo, que al regular la figura del coadyuvante, olvidan la realidad ya apuntada de dos tipos distintos del mismo. Por ello, si bien este precepto es correcto cuando de intervención adhesiva se trata, no lo es cuando, bajo la figura de coadyuvante, se encubre una auténtica parte principal, dándose un litis-consorcio voluntario; en este caso el llamado coadyuvante debe soportar proporcionalmente las costas procesales.

c) Y, por último, conviene destacar la inadecuación con la realidad actual de las cifras que la Ley y el Reglamento de lo Contencioso señala como importe de las costas causadas por la defensa de las partes. No es muy clara la redacción de los preceptos contenidos en el art. 93 de la Ley en relación con los arts. 214 y 215 del Reglamento. Pero creo que debieran admitirse siempre en la tasación, aparte de aquellas cantidades, los honorarios devengados por el Letrado. El art. 215 del Reglamento, como otros tantos del mismo, supone la regulación de una materia contraviniendo lo dispuesto en la Ley, a la que se debía ajustar.

G) *La ejecución de sentencias.*

La principal dificultad que ofrece la ejecución de las sentencias en que sea condenada la Administración, no está en la posibilidad de que la Administración acuerde la no ejecución, temporal o definitivamente. Al fin y al cabo, en estos casos, el particular recibirá el equivalente de la indemnización. La dificultad está en aquellos casos en que la Administración adopta la actitud pasiva de no ejecutar, o la de, olvidando lo dispuesto en la sentencia, obrar en contra del fallo, ya que no se puede ejercer la coacción sobre Entidades investidas de *imperium* ni, según la legislación vigente, despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencias de embargo contra las rentas y caudales públicos. Por ello, sólo indirectamente se pueden arbitrar medidas tendentes a lograr el cumplimiento de las sentencias, y ha de reconocerse que nuestra legislación no es, en este punto, de las más imperfectas. Sin embargo, olvida una fundamental, que la doctrina ha estimado como la más eficaz: admitir que el particular pueda exigir directamente la responsabilidad civil de la Entidad que no cumpliera lo dispuesto en una sentencia. La responsabilidad civil a que se refiere el párrafo cuarto del art. 84 y el art. 86 de la Ley de lo Contencioso, es la responsabilidad del funcionario, pero no de la Administración. De aquí que fuese aconsejable admitir con carácter general que siempre que en un plazo prudencial no se haya ejecutado la sentencia condenatoria, pueda el particular exigir una indemnización de la Entidad administrativa condenada.