

ENSAYO DE UNA TEORIA DE LAS CRISIS PROCESALES EN EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ
Profesor Adjunto de Derecho administrativo.

SUMARIO: I. Nociones generales. A. Concepto. B. Importancia. C. Clases.—II. Crisis subjetivas. A. En cuanto al órgano jurisdiccional. B. En cuanto a las partes. C. En cuanto a los defensores.—III. Crisis objetivas. A. Transformaciones de la pretensión o de la oposición a la pretensión. B. Cambio del nexo lógico que liga a la pretensión con la oposición.—IV. Crisis de la actividad. A. Idea general. B. El salto procesal y el retroceso procesal. C. La paralización procesal: 1. Idea general. 2. La interrupción procesal. 3. La detención procesal. 4. La suspensión procesal.

I.—NOCIONES GENERALES.

A. *Concepto.* 1. Una de las últimas aportaciones de la Ciencia del proceso lo constituye el concepto de crisis procesal. Todavía es ignorado por una gran parte de la doctrina; sin embargo —se ha dicho—, «viene abriéndose paso cada vez con más fuerza en el sistema teórico de la disciplina» (1). Resulta obvio afirmar que, si tal es la situación en la Ciencia del proceso en general, dentro de la reciente teoría del proceso administrativo, se desconoce totalmente, aun cuando haya atisbos del mismo al estudiarse algunos supuestos que muy bien podrían encuadrarse en él. Por ejemplo, entre nosotros, MARTÍN RETORTILLO, en sus *Nuevas notas sobre lo contencioso-administrativo*, incluye un capítulo con el expresivo título de «Obstáculos procesales», en el que estudia algún supuesto de crisis procesal.

2. Ahora bien: ¿qué se entiende por crisis procesal? Para llegar al concepto de crisis procesal parte GUASP de un concepto más amplio, el de anormalidad; toda crisis implica un modo de ser anormal del proceso, pero no toda anormalidad es crisis procesal; la anormalidad puede

(1) GUASP: *La paralización del proceso civil y sus diversas formas*, «Revista de Derecho Procesal», VII, núm. 3, pág. 379.

existir en la iniciación o en la terminación el proceso, sin que en estos casos sea propio hablar de proceso en crisis. El concepto de crisis debe emplearse únicamente en los supuestos de anormalidad en el desarrollo de un proceso (2).

B. *Importancia.* 1. Naturalmente, afirma GUASP, se trata de un concepto puramente ordenador y no seleccionador de problemas, por lo que una mentalidad de cortos vuelos procesalistas se sentirá más bien inclinada a omitirlo o desvalorizarlo; pero frente a esta posible reacción, es necesario afirmar cada vez con mayor fuerza la defensa del importante papel que a la figura señalada corresponde realizar en la sistemática del proceso civil (3) y —añadiremos nosotros— del proceso administrativo.

2. Por otro lado, no hay que olvidar su trascendencia práctica. Basta pensar que las crisis procesales suelen traducirse en una paralización del curso del proceso, siendo una de las causas por las que las partes tardan un período de tiempo muy considerable en obtener la satisfacción de sus pretensiones. De aquí que un detenido estudio de las crisis procesales, a fin de buscar un remedio a los supuestos de paralización del proceso, tendrá una utilidad extraordinaria, en orden a la misión que el proceso está llamado a desempeñar en la comunidad. Si meta de toda ley procesal debe ser asegurar la rapidez en el desarrollo de los procesos, cuando se afronta el problema de la reforma de nuestro «contencioso-administrativo», no debe olvidarse el problema de las crisis procesales, ya que en la mayoría de los casos —y así ocurre en nuestro Derecho procesal administrativo— si el particular tarda en obtener sentencia varios años, la causa no está en la existencia de un procedimiento complicado y largo —en nuestro contencioso-administrativo el procedimiento es un modelo de sencillez y rapidez—, sino en ciertas anormalidades que en el desarrollo del mismo se producen, de aquí que para lograr la rapidez deseada haya de acudirse, no tanto a la regulación del procedimiento en sí, como a la

(2) Precisamente por ello, el estudio de las crisis procesales se hace dentro del desarrollo del proceso. Cfr. *Programa de Derecho procesal*. Madrid, 1948. pág. 21. Sin embargo, la doctrina civil suele estudiar los supuestos de terminación anormal al lado de los de anormalidad en el desarrollo del proceso. También es frecuente un tratamiento análogo de los problemas entre los tratadistas del proceso administrativo. Vid., por ejemplo, MEJEAN, *La procédure devant le Conseil de préfecture*. París, 1949. págs. 174-186. donde estudia en un mismo título, la suspensión, interrupción y extinción.

(3) *La paralización*. cit., pág. 379.

de otros aspectos del fenómeno procesal en los que las crisis procesales ocupan un puesto que no es ni mucho menos secundario (4).

C. *Clases*.—La dificultad de ofrecer una clasificación de las crisis procesales es indudable. «Fenómenos de la más variada hechura —dice GUASP— vienen razonablemente a alojarse en esta categoría de la crisis procesal una vez que en ellos se medita atentamente, aunque la pobreza dogmática de muchas legislaciones, entre las que la nuestra se encuentra, no permiten de primera intención descubrir en tales supuestos su auténtica naturaleza» (5). Ahora bien: puesto que la totalidad de la materia procesal es susceptible de ser ordenada en los tres grandes apartados de los sujetos, del objeto y de la actividad, puede intentarse una clasificación de las crisis procesales en torno a estos tres elementos. Por tanto, puede hablarse de crisis subjetivas, crisis objetivas y crisis de la actividad.

1. Serán crisis subjetivas los fenómenos anormales que hacen referencia a los sujetos del proceso.

2. Serán crisis objetivas aquellas anormalidades procesales que contienen, en realidad, la producción de una anomalía en torno al objeto del proceso.

3. Serán crisis de la actividad aquellas anormalidades producidas en el puro devenir de acaecimientos dentro de un proceso, al margen, por lo menos teóricamente, de las anormalidades subjetivas y objetivas, si bien, en ocasiones, las crisis de la actividad podrán acaecer en razón a las crisis subjetivas u objetivas (6).

(4) Hay que reconocer, no obstante, que la principal causa de tal situación radica, como se ha proclamado insistentemente, en el escaso número de órganos jurisdiccionales. Junto a esta causa fundamental, se han señalado otras, como el abuso por parte de los particulares del «recurso contencioso-administrativo». En este sentido, FERNÁNDEZ MOURILLO, *El abuso del recurso contencioso-administrativo*. «Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid», marzo 1936, págs. 187-191.

(5) *La paralización*, cit., pág. 380.

(6) Es más, para algunos autores, únicamente se produce una crisis procesal cuando existe paralización del proceso. En este sentido, por ejemplo, CARNELUTTI, *Instituciones del nuevo proceso civil italiano*, ed. española, Barcelona, 1942, pág. 397. Pero no es difícil imaginar supuestos de anormalidad en el desarrollo de un proceso que no implican una paralización del mismo y que deben ser estudiados dentro de la teoría de las crisis procesales.

II.—CRISIS SUBJETIVAS.

A. *En cuanto al órgano jurisdiccional.*—El estudio del órgano jurisdiccional comprende tres nociones elementales: jurisdicción, competencia y personal del órgano. Por tanto, al referirnos a las crisis que en el mismo pueden tener su origen, es necesario hacer referencia a cada una de aquellas tres nociones. Ahora bien, en cuanto a la jurisdicción, no se plantea el cambio del órgano jurisdiccional que interviene en un proceso concreto, porque en el caso de que carezca o haya perdido la jurisdicción para conocer del mismo, no existe posibilidad de reanudar el proceso ante órgano jurisdiccional distinto (7). Por tanto, vamos a referirnos únicamente a la competencia y al personal del órgano jurisdiccional. En razón a aquélla puede tener lugar un cambio del órgano jurisdiccional; en razón al segundo, puede acaecer un cambio del personal titular del órgano jurisdiccional que conoce de un proceso concreto.

1. *Cambio de órgano jurisdiccional.*—En el Derecho procesal civil el cambio del órgano jurisdiccional puede tener lugar por incompetencia posterior del órgano o por ser éste incompetente desde el comienzo mismo del proceso. ¿Se pueden admitir ambos supuestos dentro del proceso administrativo?

a) *Incompetencia posterior.*—Teniendo en cuenta la imposibilidad de modificar la pretensión en el proceso administrativo español (8), únicamente cabe pensar en un supuesto claro de cambio del órgano jurisdiccional por *incompetencia posterior* de aquel que viene conociendo de un proceso: que aunque la pretensión no cambie, cambien las normas de Derecho o los hechos en virtud de los cuales correspondía la competencia al órgano jurisdiccional.

a') *La modificación de las normas de Derecho* puede dar lugar a una modificación de la competencia, atribuyéndosela a órgano jurisdiccional distinto de aquel que venía conociendo del proceso. Ahora bien, para que, como consecuencia de la modificación de la norma, se produzca un cambio del órgano jurisdiccional que conozca del proceso, es necesario que

(7) CARNELUTTI: *Instituciones*, cit., pág. 402.

(8) En el Derecho procesal de otros países tal modificación puede dar lugar a una modificación de la competencia. Cfr. CARNELUTTI, *Instituciones*, cit., pág. 403.

la nueva normativa se aplique a aquellos procesos que se venían tramitando al entrar en vigor (9).

El problema se ha planteado en Francia, recientemente, como consecuencia de la reforma de su contencioso-administrativo por los Decretos de 30 de septiembre y 28 de noviembre de 1953. Con arreglo a estos Decretos, buen número de materias cuyo conocimiento correspondía al Consejo de Estado, corresponden, después de la entrada en vigor del nuevo régimen, a los Tribunales regionales administrativos (10). Pues bien: ¿qué ha pasado respecto de aquellos asuntos que estaban tramitándose ante el Consejo de Estado al entrar en vigor la nueva normativa? ¿Se ha respetado su competencia —proclamando la irretroactividad de la nueva legislación en jurisdiccional? La legislación francesa (art. 4, D. 30 septiembre 1953, y art. 30, D. 28 noviembre 1953) distingue dos tipos de asuntos, según el estado del proceso, y mientras respecto de unos mantiene transitoriamente la competencia del Consejo de Estado (art. 4, D. 30 septiembre), respecto de los otros se opera un cambio de órgano jurisdiccional. Refiriéndose a este supuesto dicen CHOUTLIER y COMPAIN: «Dificultades múltiples pueden

(9) No surgirá cuando la legislación nueva no tiene efectos retroactivos. Hay que tener en cuenta, por tanto, las normas transitorias. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ: *Normas transitorias sobre el proceso administrativo local*, «Revista General de Derecho», 1951, página 277.

(10) Sobre la reforma, vid: BONNEAU: *Les nouveaux Tribunaux administratifs*, «Revue pratique de Droit administratif», 1954, págs. 7 y 30, y *Tribunaux administratifs*, «Juris classeur periodique», fasc. 630, pág. 1; BONNET y PALVADEU: *Les nouveaux Tribunaux administratifs régionaux*, París, 1954; CHOUBLIER y COMPAIN: *Les nouveaux Tribunaux administratifs*, París, 1954; FONT-REAUX: *La réforme du contentieux administratif*, París, 1954; GABOLDE: *Manuel formulaire de la procédure suivie devant le Tribunal administratif*, París, 1954, y *Le projet de creation de Tribunaux administratifs en 1848*, «La Revue administrative», 1954, pág. 247-256; HEURTÉ: *Un Conseil de prefecture á la veille de la réforme du contentieux administratif de 1953*, «La Revue administrative», 1953, 598-602; HEILBRONNER: en «La vie judiciaire», núm. de 30 nov. 1953; LAUBADÈRE: *Les reformes administratives de 1953*, París, 1954, y *La réforme du contentieux administratif*, «Actualité juridique», págs. 175 y ss., 385 y s.; LETOURNEUR: *La réforme des competentes au sein de la juridiction administrative*, «Gazette du Palais», 1953, 2.º sep., pág. 62-64; RIVERO: *La réforme du contentieux administratif*, «Revue de Droit public», 1953, pág. 926-942; ROLLAND: Apéndice a su *Precis de Droit administratif*, X ed., 1953.

También fuera de Francia se ha estudiado la reforma. Cfr., por ejemplo, FRANCHINI: *La riforma del contenzioso in Francia*, «Rivista trimestrale di Diritto pubblico», IV, 1, pág. 237-251, y, en España, GARCÍA TREVIJANO: *La reforma del contencioso francés*, que aparecerá en el número de sept. de la revista «Arbor».

sobrevenir en el reparto, entre el Consejo de Estado y los diversos Tribunales administrativos, de los miles de asuntos en tramitación ante la Alta jurisdicción administrativa; un procedimiento especial, bastante complejo, ha sido estudiado para resolverles por el segundo párrafo del art. 30, D. 28 noviembre 1953» (11).

b') *La modificación de los hechos en virtud de los cuales corresponde la competencia del órgano jurisdiccional.*—No es difícil imaginar algún supuesto dentro de nuestro proceso administrativo. Pensemos en que se tramita un proceso en el que se impugna el acuerdo de un Municipio que, como consecuencia de una agregación a otro perteneciente a distinta provincia, deja de pertenecer a la provincia anterior (art. 205, L. R. L.). Consecuencia jurisdiccional: el Tribunal provincial contencioso-administrativo que conocía del proceso ya no es competente para conocer de la impugnación de acuerdos de aquel municipio, competencia que ha pasado al Tribunal contencioso-administrativo de la provincia a la que se ha incorporado. ¿Se produce en estos casos un cambio de órgano jurisdiccional? No. El principio denominado *perpetuatio jurisdictionis* implica que, una vez fijadas las bases de la pretensión, tal como existían al comenzar el procedimiento, se perpetúa, subsiste aunque sufra modificación, y aun cuando ni en nuestra legislación procesal administrativa, ni en la Lec. se recoge expresamente el principio, tampoco existe una norma que dé a entender lo contrario (12).

b) *Incompetencia declarada por otro órgano jurisdiccional.*—Otro supuesto de cambio de órgano jurisdiccional que señala la doctrina procesal civil es el producido por la declaración de incompetencia del órgano jurisdiccional que conocía de un proceso hecha por otro distinto. Se trata de las decisiones de las cuestiones promovidas por inhibitoria (art. 72 y ss. Lec.). Ahora bien: ¿es admisible este supuesto en el proceso administrativo? Una sentencia de 5 de diciembre de 1946, al referirse a un supuesto de competencia territorial, afirmaba que «se hacía preciso aplicar a este problema la Lec., que rige como supletoria en esta materia, y del examen de sus preceptos y jurisprudencia pertinente, especialmente los artículos 22, 74 y 459 y los artículos 11 y 103 (hoy 20 y 108) LC., aparece, sin género alguno de duda, que las cuestiones de competencia únicamente pueden

(11) *Les nouveaux Tribunaux administratifs*, cit., pág. 171 y s.

(12) Cfr. GUASP, nota a las *Instituciones* de GARNELUTTI, pág. 403.

promoverse por inhibitoria o por declinatoria, sin que en ningún caso puedan promoverse de oficio» (13).

2. *Cambio del personal del órgano jurisdiccional.*—Siendo colegiados todos los órganos de la jurisdicción administrativa, el problema del cambio del personal no ofrece la trascendencia que en el proceso civil, en el cual —como ha señalado GUASP, en base al párrafo último del art. 215, Lec.—, en ocasiones, el principio de la identidad física del juez no ha sido respetado (14). Refiriéndonos al personal de los órganos de la jurisdicción administrativa, conviene distinguir entre el Ponente y los demás Magistrados.

a) *Ponente.*—Lo normal es que el Magistrado designado ponente permanezca en su cargo «hasta la terminación del pleito» (art. 134, párrafo segundo, R. C.). Ahora bien: en caso de muerte, jubilación, traslado, separación o suspensión, será necesario nombrar nuevo ponente, produciéndose un cambio en el personal del órgano jurisdiccional.

b) *Magistrados en general.*—Nuestra legislación procesal administrativa procura la aplicación del principio de la identidad física, tratando de impedir que se produzca un cambio en el personal del órgano jurisdiccional que ha conocido de un asunto concreto. Esta tendencia se ve reflejada claramente en el artículo 445, RC. (15).

B. *En cuanto a las partes.*—De los distintos supuestos de crisis procesales subjetivas, el más estudiado por los procesalistas españoles es el denominado «cambio de partes». Al estudiar las partes del proceso, suele hacerse referencia a tales problemas (16). CARNELUTTI señala tres clases

(13) Ahora bien, como el plazo para iniciar un proceso administrativo es de caducidad, hay que pensar que en los casos en que se dedujo la pretensión ante órgano jurisdiccional incompetente, no se producirá un cambio del órgano sino la imposibilidad de que continúe ante cualquier órgano de la jurisdicción administrativa. Es decir, el argumento es análogo al que, al referirse a la pérdida de jurisdicción, empleaba CARNELUTTI. Sin embargo, cabe imaginar algún supuesto, dentro del proceso administrativo local, en que, por lo largo del plazo para iniciar el proceso cuando la Administración no resuelve el recurso de reposición previo, declarada la incompetencia del órgano que venía conociendo de un proceso, sea posible continuar el mismo ante el órgano competente.

(14) Notas a las *Instituciones*, de CARNELUTTI, pág. 403, y *Comentarios a la Lec.*, Madrid, 1943, T. I, *apud* art. 215.

(15) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ: *aL sensencia administrativa. Su impugnación y efectos*. Madrid, 1954, pág. 99 y ss.

(16) Cfr., por ejemplo, CASTILLO LARRAÑA y PINA: *Instituciones de Derecho procesal civil*, 2.ª ed., México, 1950, pág. 219; GÓMEZ ORBANEJA y HÉRCE: *Derecho procesal*, 3.ª ed., Madrid, 1951, t. I, pág. 177; PRIETO CASTRO: *Exposición del Derecho procesal civil de España*, 2.ª ed., t. I, pág. 148; MENÉNDEZ PIDAL: *Derecho procesal social*, Ma-

de cambio de partes, según se refiera a su existencia, composición o legitimación (17). Veamos si son admisibles estos supuestos en nuestro Derecho procesal administrativo.

1. *Extinción de una de las partes.*—La extinción de una de las partes —muerte si es persona física o extinción si es persona jurídica (18)—, puede dar lugar a la extinción del proceso —cuando se trate de «acciones» intransmisibles (19) o cuando la extinción haga desaparecer el fundamento del proceso (20)—, o meramente a un cambio de partes, continuándose el proceso por la persona que sucedió a la primera. A este último supuesto —típico de crisis subjetiva— se refiere el núm. 7.º del art. 260, R. C., al decir que en «estos casos estarán obligados el Letrado o Procurador, cuando intervengan, a poner el hecho en conocimiento del Tribunal tan pronto como llegue a su noticia, para que se tenga por terminada su representación, acreditando en forma el fallecimiento; y si no presentase nuevo poder de los herederos o causahabientes del finado, acordará el Tribunal que se les cite para que dentro del término que se les señale se personen en los autos, bajo apercibimiento del perjuicio a que haya lugar».

2. *Transformaciones de la parte.*—Cabe pensar en muy diversos supuestos. Distinguiremos aquellos que se refieren a personas jurídicas de los referidos a personas físicas.

a) Cuando se trate de *personas jurídicas*, no es difícil imaginar, incluso dentro del campo del Derecho público, supuestos de transformación. Basta pensar en alguno de los casos de alteración de términos municipales (art. 12, L. R. L.).

b) Cuando se trata de *personas físicas*, los distintos supuestos de transformación pueden reducirse a los siguientes:

a') Que el incapaz —v. gr.: menor de edad— obtenga la capacidad

drid, 1950, pág. 134; CABALLERO Y MONTES: *Lo contencioso-administrativo*, Zaragoza, 1904, t. II, pág. 232 y ss.

(17) *Instituciones*, cit. pág. 403.

(18) Precisamente por contemplar también el supuesto de las personas jurídicas se emplea el término extinción, más amplio que el de muerte.

(19) Por tanto, estos supuestos deben estudiarse, no dentro de las crisis procesales, sino al estudiar la terminación anormal o extinción del proceso. En este sentido, por ejemplo, ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, al recensionar mi trabajo *La extinción del proceso administrativo*. Cfr. «Revista de la Facultad de Derecho de México», t. II, núm. 7, pág. 321. Cfr. nota 24 de este trabajo.

(20) V. gr., la muerte del presunto incapacitado o de uno de los cónyuges que disocute la separación. En este sentido, CARNELUTTI, *Instituciones*, cit. pág. 404.

procesal necesaria para actuar en el proceso por sí, sin representante. En este caso el mecanismo para que intervenga directamente la partes es análogo al antes señalado en caso de muerte. Se pone en conocimiento del órgano jurisdiccional la circunstancia por la que se ha devenido capaz la parte, y se presenta el nuevo poder o, caso de no hacerlo así, se concede por el Tribunal un plazo para que se persone.

b') Cuando cambia el representante legal de un incapaz o de una persona jurídica (art. 248, párrafo segundo y tercero, R. C.).

c') Cuando la parte es incapacitada, supuesto a que se refiere el número 5.º del art. 260, R. C., al señalar, entre los casos en que cesa la representación del Abogado o Procurador, «haber terminado la personalidad con que litigaba su poderdante» (21).

En estos dos últimos casos, se acude a mecanismo análogo al señalado para el primero.

3. *Pérdida de la legitimación.*—Por último, otro supuesto de cambio de partes es el producido por la pérdida de la legitimación. En gran parte de las legislaciones, en virtud del principio denominado de la *perpetuatio legitimatimis*, no se tienen en cuenta las modificaciones acaecidas con posterioridad a la iniciación del proceso en orden a la legitimación (22), principio que —según GUASP— no parece acogerse en nuestro Derecho, por lo que los distintos casos de pérdida de legitimación deberán incluirse en el supuesto previsto en el núm. 5, art. 9, Lec. (análogo al mismo número del artículo 260, R. C.) (23).

Teniendo en cuenta que dentro del proceso civil, los supuestos de pérdida de la legitimación son originados, en su mayor parte, por la transmisión de los derechos que sirven de fundamento a la pretensión y que, dentro del Derecho administrativo, la regla es la intransmisibilidad de tales derechos (24), llegaremos a la conclusión de que el supuesto difícilmente

(21) Como quiera que los supuestos del art. 260 RC son los mismos que los del art. 9, Lec, en principio, puede aplicarse la doctrina procesal civil sobre éste. Cfr. GUASP: *Comentarios*, cit. t. I, pág. 404.

(22) Cfr. CARNELUTTI, *Instituciones*, cit., pág. 404.

(23) *Comentarios*, cit. t. I, pág. 159.

(24) Cfr. ROYO-VILLANOVA: *Elementos de Derecho administrativo*. 22 ed., 1950. t. I, pág. 87 y s. Ahora bien: no hay que confundir la transmisibilidad de la acción en sentido jurídico material, con la transmisibilidad de la pretensión procesal. Lo primero es —afirma GUASP— un problema de Derecho material, lo segundo es un problema de Derecho procesal. Por ello, el que en determinados casos se diga que una acción es transmisible, no quiere decir que la pretensión procesal no pueda cambiar, sino que

se dará en el proceso administrativo. Ahora bien, en los contados casos en que así ocurra, ¿cuál es la solución correcta? Creemos que habrá que acudir al núm. 5 del art. 260, R. C., interpretado de forma análoga a como interpreta GUASP el art., núm. 9, núm. 5, Lec.

C. *En cuanto a los defensores.*—El art. 260, R. C., enumera los distintos supuestos en que cesa la representación de los defensores (Abogado o Procurador); en estos casos, se producirá normalmente un cambio de los mismos, aun cuando puede darse el caso —v. gr.: muerte del poderdante— en que los nuevos poderdantes otorguen poder al mismo Procurador, en cuyo caso se ha producido un cambio de parte que no ha implicado, al mismo tiempo, un cambio de defensores.

Supuestos análogos pueden darse cuando el defensor de la Administración es un Comisario designado especialmente para un asunto (art. 24, párrafo segundo, L. C.).

III. CRISIS OBJETIVAS.

A. *Transformación de la pretensión o de la oposición a la pretensión.* Siendo la pretensión el objeto del proceso, y la oposición a la misma la que delimita aquel objeto, el estudio de las crisis objetivas debe abordar, en primer lugar, las anormalidades que se produzcan en aquéllas.

1. En cuanto a la pretensión procesal, cabe pensar como supuesto de anormalidad en el cambio o transformación de la misma. Pues bien, así como en otras legislaciones procesales administrativas —como la francesa—

no puede alterarse subjetivamente el derecho que le sirva de fundamento. Cfr. *La pretensión procesal*, Madrid, 1952, pág. 50 y s. (separata del «Anuario de Derecho civil»). La diferencia es clara, dentro del proceso administrativo. Por ejemplo, la relación jurídica entre el funcionario y el Estado, participa de carácter de personalísima. Es el funcionario el que tiene derechos frente al Estado, derechos que son intransmisibles, como intransmisibles son también las obligaciones. Ahora bien: iniciado un proceso por el funcionario para hacer efectivo alguno de aquellos derechos —v. gr., derecho al ascenso—, si muere durante el desarrollo del proceso, sus herederos pueden continuarle hasta su terminación; no se ha transmitido el derecho subjetivo fundamento de la pretensión (del que sigue siendo titular el funcionario), sino la pretensión procesal; la sentencia reconocerá el derecho de ascenso de aquél o al reingreso en el momento correspondiente, situación que luego será extinguida por la muerte del funcionario.

se admite las que se denominan «demandas adicionales» (25), con arreglo a nuestro Derecho procesal administrativo cabe afirmar que, no sólo no se admite aquel supuesto de transformación de la demanda que implicaría una acumulación de pretensiones —por alterar el objeto principal del proceso—, sino tampoco aquella alteración de índole secundaria o accidental, por no existir después del trámite llamado de «formalización de la demanda» ningún acto de alegaciones, ya que la función de la vista —cuando proceda— es mucho más reducida (26).

2. En cuanto a la oposición a la pretensión, sin embargo, sí parece admitirse la posibilidad de que, después del trámite de «contestación a la demanda», se aleguen defensas distintas a las alegadas en aquel escrito, con la consiguiente modificación del *petitium*. En efecto, pensemos en un «escrito de contestación a la demanda», en el que no se alegue la existencia de un defecto procesal de los que dan lugar a la llamada en nuestro derecho positivo «excepción de incompetencia de jurisdicción»; pues bien, a pesar de ello, puede alegarse el defecto procesal en el acto de la vista, con lo cual, en vez de debatirse la cuestión de fondo, se debatirá la cuestión procesal previa (27).

B. *Cambio en el nexa lógico que liga a la pretensión con la oposición.* En este segundo grupo de crisis objetiva incluye GUASP los incidentes, ya que ellos suponen una anormalidad en el objeto del proceso: junto al objeto principal surge otro secundario o accidental (28). Se pueden clasi-

(25) Cfr., por ejemplo, BONNET y PALVADEAU: *Les nouveaux Tribunaux administratifs*, cit. pág. 40, y MEJEAN: *La procédure devant le Conseil de préfecture*, Paris, 1949, pág. 166 y ss.

(26) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ: *La acumulación de pretensiones en el proceso administrativo*. «Revista de Administración Pública», núm. 10, pág. 95 y ss.

(27) Cfr., por ejemplo, sents. 30 octubre 1890, 14 abril 1891, 9 mayo 1892, 12 abril 1893, 10 enero 1894, 26 febrero 1896, 1 diciembre 1898, 12 febrero 1934, 13 diciembre 1935, 17 junio 1940, 12 noviembre 1948, 11 febrero 1949 y 22 noviembre 1952, entre otras. Sobre el problema, me remito a mi trabajo *Las excepciones de la Ley de lo contencioso-administrativo*, «Revista de Administración Pública», núm. 11, pág. 103. Podría pensarse en la inclusión entre las crisis objetivas del supuesto consistente en la anulación por la Administración del acto administrativo impugnado en el proceso. Pero creo que el lugar adecuado de su estudio es la extinción del proceso. En el mismo sentido, por ejemplo, ALESSI: *Diritto amministrativo*, t. II, Milán, 1950, pág. 165.

(28) *La paralización*, cit. pág. 381. Como quiera que los incidentes se deciden en un proceso distinto del que podemos llamar principal —son procesos que tienden, precisamente, a facilitar otro proceso—, el estudio de los mismos debe hacerse en la parte especial, al estudiar los distintos procesos administrativos. Al estudiar las crisis pro-

ficar estas crisis objetivas en dos grupos, según que impliquen o no, a la vez, una crisis en el desarrollo o actividad.

1. *Incidentes que no dan lugar a una crisis de la actividad.*—A ellos se refiere el art. 177, R. C., al decir que «los incidentes que no pongan obstáculo a la prosecución del pleito, se sustanciarán en pieza separada, sin suspender el curso de aquél».

2. *Incidentes que dan lugar a una crisis de la actividad.*—Junto a aquellos incidentes que no impiden el desarrollo normal del proceso, están aquéllos que implican una paralización del mismo. A ellos se refiere, genéricamente, el art. 175, R. C. Aparte de este precepto, existen otros más concretos en nuestra legislación procesal administrativa. Nos referiremos a dos de los supuestos más característicos :

a) La alegación por el demandado de las defensas previas enumeradas en el art. 44, LC, cuando se hace en el trámite especial regulado por la Ley. En estos casos, según el art. 46, párrafo primero, LC, la alegación produce «el efecto de suspender el curso del emplazamiento para contestar la demanda».

b) La existencia de una cuestión penal previa (arts. 132 y 373, RC) (29).

IV. CRISIS DE LA ACTIVIDAD.

A. *Idea general.*

1. *Concepto.*—a) Como las demás crisis procesales, se trata de una anomalía en el desarrollo del proceso; iniciado éste y antes de su terminación, surge algún acaecimiento que produce una anomalía en el proceso. Ahora bien, la nota específica que nos diferencia las crisis de la actividad de las restantes, radica en que la anomalía se refiere al procedimiento en sí mismo considerado. Si el procedimiento, en su desarrollo normal, implica «un *fluir* temporal preordenado de manera que la suce-

cesales, únicamente procede hacer referencia a los mismos, para situarlos debidamente en el cuadro general de las crisis procesales.

(29) Con carácter más general, art. 114, Lecr, En Derecho español. Cfr AGUILERA DE PAZ: *Tratado de las cuestiones prejudiciales y previas*, Madrid, 1904. Sobre el problema en Derecho francés, vid.; ODENT: *Contentieux administratif*, Les cours de Droit. París, 1954, págs. 50 y ss.

sión de actos vaya ininterrumpidamente de sus momentos anteriores a los posteriores, hasta llegar al fin institucional que les está reservado», cuando se modifica este devenir temporal —es decir, se produce una anormalidad en el cauce de los actos procesales—, surge la crisis de la actividad (30).

b) No hay que confundir la crisis de la actividad con las demás crisis procesales, aun cuando, a veces, un acaecimiento pueda dar lugar a una crisis subjetiva u objetiva, al mismo tiempo que da lugar a una anormalidad en la actividad. Dos ejemplos de nuestro Derecho positivo aclararán en tanto la cuestión: En el art. 260, R. C., se enumeran supuestos de crisis subjetivas: algunas de ellas se limitan a crisis subjetivas que no provocan, además, una crisis de la actividad —así, en el caso del desistimiento del apoderado, al obligarse al desistido a continuar en su representación—; otras, producen al mismo tiempo una anormalidad en el desarrollo, paralizando el proceso —v. gr.: muerte del poderdante o del apoderado—. Otro ejemplo lo tenemos en la regulación de los incidentes: mientras que unas pueden catalogarse como crisis objetivas —«las que no opongan obstáculo a la prosecución del pleito», según art. 177, R. C.—; otras, al mismo tiempo que suponen una crisis objetiva, dan lugar a una paralización del proceso —los que «por exigir un pronunciamiento previo sirvan de obstáculo a la continuación del juicio», según art. 175 R. C.—.

2. *Clases.*—Como afirma GUASP, teóricamente cabe concebir tres distintas posibilidades (31):

a) El proceso avanza anormalmente, en el sentido de que, en el tránsito de los momentos anteriores a los posteriores se omite la práctica de algunos intermedios (*salto procesal*).

b) El proceso se retrasa anormalmente, en el sentido de que vuelve de los momentos posteriores a los anteriores (*retroceso procesal*).

c) El proceso queda quieto (*paralización procesal*). Para CARNELUTTI, toda crisis procesal implica una paralización del proceso, como pone de manifiesto su definición de crisis, «un modo de ser anormal del proceso por el que se detiene el curso de éste temporal o definitivamente» (32).

B. *El salto procesal y el retroceso procesal.*

1. *Concepto.*—A diferencia de la paralización del proceso —que implica una quietud en el procedimiento—, los dos supuestos de que ahora

(30) GUASP: *La paralización*, cit. págs. 381 y s.

(31) GUASP: *La paralización*, cit. págs. 383 y s.

(32) *Instituciones*, cit. pág. 397.

nos ocupamos implican una actividad procesal, un desarrollo del procedimiento; pero se trata de un desarrollo anormal: en el primero, por tratarse de un avance del procedimiento, omitiendo momentos intermedios; en el segundo, porque se vuelve de los momentos posteriores a los anteriores para repetir eventualmente algún acaecimiento ya transcurrido (33).

2. *El salto procesal*.—La figura teóricamente más conocida, dentro del proceso civil, es —afirma GUASP— la llamada casación *per saltum*, consistente en el tránsito directo en un proceso en grado de primera instancia al grado de la casación (34). En nuestro proceso administrativo no se encuentra ningún ejemplo análogo.

3. *El retroceso procesal*.—Figura prácticamente más conocida que la anterior, aún cuando «el ordenamiento jurídico trata de limitar a un mínimo sus posibilidades por el ataque directo que supone a la economía del proceso, conteniendo incluso declaraciones generales en contra de su afirmación en supuestos no exceptuados, como se ve en nuestro R. D. sobre términos judiciales de 2 de abril de 1924, que prohíbe abrir de nuevo los términos procesales después de cumplidos, por vía de restitución, ni por otro motivo» (35).

Dentro de nuestro Derecho procesal administrativo, podemos encontrar un supuesto de retroceso procesal en el art. 460, R. C., al señalar que cuando al decidirse un recurso de nulidad, se estime haberse cometido la falta cuya subsanación se solicite, se «repondrán las actuaciones al estado que tenían al ser cometidas, sin que contra esta resolución quepa ulterior recurso» (36).

C. *La paralización procesal*.

1. *Idea general*.

a) *Concepto*.—GUASP define la paralización procesal como «aquella crisis de la actividad procesal que consiste en una quietud anormal del procedimiento, esto es, en la inexistencia de aquel avance que es propio de la idea de devenir temporal en que el proceso consiste» (37). No hay que confundir paralización con caducidad; como ha dicho ALCALÁ-ZAMORA y

(33) GUASP: *La paralización*, cit. págs. 382 y s.

(34) GUASP: *La paralización*, cit. pág. 392.

(35) GUASP: *La paralización*, cit. págs. 382 y s.

(36) GONZÁLEZ PÉREZ: *La sentencia administrativa*, cit. pág. 160. Otro ejemplo lo encontramos en los procedimientos seguidos ante tribunales de zona roja. Vid., sent. 3 marzo 1941, A. 21 mayo 1948.

(37) *La paralización*, cit. pág. 383.

CASTILLO, ni la suspensión ni la interrupción resuelven el litigio o concluyen el proceso; coinciden, sí, con la renuncia a los actos del juicio y con la caducidad, en la paralización de actividad procesal que originan, pero mientras en aquéllas es transitoria, en éstas en definitiva (38).

b) *Clases*.—La terminología y criterio para clasificar los distintos supuestos de paralización varían extraordinariamente según los autores (39). Siguiendo a GUASP (40), distinguimos tres clases de paralización:

a') *Interrupción*, cuando la paralización se produce en razón a los sujetos del proceso.

b') *Detención*, cuando se produce en razón al objeto del proceso.

ch') *Suspensión*, cuando se produce en razón a la actividad estricta.

Como se verá a continuación, la distinción ofrece gran trascendencia práctica en orden a la reanudación del proceso (41).

(38) *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, 1947, pág. 93.

(39) Un resumen de las distintas posiciones adoptadas por los tratadistas españoles del proceso civil, en GÓMEZ ORBANEJA y HERCE: *Derecho procesal*, cit. t. I, páginas 218 y ss., después de exponer la clasificación de CHIONENDA, CARNELUTTI, KISCH y GOLDSCHMIDT. Para GÓMEZ ORBANEJA y HERCE, dentro del campo de nuestro Derecho positivo, no es posible marcar la distinción entre *interrupción* y *suspensión* del procedimiento; la LEC emplea, generalmente, el término suspensión (v. gr., arts. 23, 89, 114, 184, 342, 362, 514, 744, 1.135, 1.535 y 1.804). La única distinción posible —concluyen—, con repercusión en orden a nuestra legislación, es la de paralización o detención del curso del procedimiento, según se deba a un acto voluntario de las partes o de acontecimientos extraños a la voluntad de las mismas.

En la doctrina italiana se suele hablar de tres clases de paralización: suspensión, interrupción y cesación. Cfr., por ejemplo, CARNELUTTI: *Instituciones*, cit. págs. 397 y siguientes, y MICHELI: *Sospensione, interruzione, estinzione del processo*, «Rivista di diritto processuale civile», 1942, págs. 3 y ss.

Entre nosotros, en el campo del «proceso tributario», se habla de la suspensión y extinción del proceso, empleando el término suspensión en sentido tan amplio, que comprende casi todos los supuestos de paralización. Cfr. FENECH: *Derecho procesal tributario*, t. III, Barcelona, 1951, págs. 329 y ss.

(40) Cfr. *Comentarios*, cit. t. I, pág. 821.

(41) Un proceso paralizado puede desembocar en una de estas dos situaciones: la caducidad —modo de extinción anormal— o la reanudación del mismo —en este caso, se habrá producido una anomalía en el desarrollo—. La caducidad, por tanto, debe estudiarse entre los modos de terminación anormal del proceso (Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ: *La extinción del proceso administrativo*, «Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín», Madrid, 1952, págs. 462-468). Al estudiar las crisis del proceso, debe hacerse mención a aquella paralización transitoria, que acabará en una reanudación del procedimiento. La reanudación procesal es, por tanto, el complemento natural de la teoría de la paralización del proceso. Las distintas clases de paralización deben tener un trato jurídico distinto, en orden a la reanudación; esto demostrará la importancia práctica de la distinción. Cfr. GUASP: *La paralización*, cit. págs. 391 y ss. A conti-

2. *La interrupción procesal.*

a) Como antes se ha indicado, tiene lugar cuando la paralización se funda en razones que afectan a los sujetos del proceso. Ciertas crisis subjetivas dan lugar a la paralización del proceso —v. gr.: núm. 7.º, artículo 260, R. C. (42)—.

b) En estos casos, parece lógico —según GUASP— que la reanudación del procedimiento debe venir dada en función de la inserción en el mismo de un nuevo período de temporal, para realizar las actividades que quedaron paralizadas, que tenga la misma duración del originario conferido a los sujetos primitivos. Por ejemplo, si cambia el órgano jurisdiccional cuando han transcurrido ocho de los diez días que concede el art. 62, L. C., para dictar sentencia, lo lógico es que el nuevo órgano jurisdiccional disponga del plazo otorgado por la ley en toda su integridad; del mismo modo, si se produce un cambio de partes, a la nueva parte debe concedérsele el plazo que quedó escindido por la interrupción (43).

nuación, al referirnos a cada uno de los tipos de paralización, se señalará el distinto régimen jurídico en orden a la reanudación del proceso.

(42) La muerte de la parte da lugar —como antes se indicó— a una crisis de la actividad al mismo tiempo que supone una crisis subjetiva. Sin embargo, no en todas las legislaciones produce la muerte de la parte los mismos efectos. En Derecho italiano, por ejemplo, vid. LESSONA: *La giustizia amministrativa*, Firenze, 1946, págs. 161 y s.

En el Derecho procesal administrativo español, tanto con arreglo a la legislación posterior a 1888 como con arreglo a la anterior, la muerte puede dar lugar a la paralización del proceso. Cfr. ALFARO: *Tratado completo de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1875, págs. 347 y s.; GALLOSTRA: *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1881, págs. 439 y ss.; ABELLA: *Tratado teórico-práctico de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1888, pág. 600; CABALLERO Y MONTES: *Lo contencioso-administrativo*, cit. t. II, págs. 235 y s., que recoge la siguiente doctrina jurisprudencial: «Según el T. S. (sent. 30 noviembre 1895) las diligencias judiciales que se entiendan con el Procurador de un litigante, después que éste muere, son válidas y eficaces mientras que el fallecimiento no haya llegado a su noticia y se haya justificado en forma en el pleito. Cumple el Procurador su deber, poniendo en conocimiento del Tribunal el fallecimiento de su poderdante (sent. 28 enero 1896).»

(43) GUASP: *La paralización*, cit. pág. 392. Sin embargo, no parece ser ésta la solución de nuestro Derecho positivo, al menos por lo que respecta al supuesto de cambio de partes. En efecto, tanto la legislación procesal administrativa anterior a 1888 como la posterior, se apartan de aquella norma aconsejable:

a) El Reglamento de 30 de diciembre de 1846, en su art. 273, señalaba que se suspenderán los plazos «por la muerte de la parte interesada»; «no volverá a correr contra sus herederos sino desde el vencimiento del concedido para hacer inventario o deliberar». Cfr. bibliografía cit. en nota anterior.

b) El art. 260, núm. 7.º RC, análogo art. 9.º núm. 7.º, Lec., dice que «si (el Procu-

3. *La detención procesal.*

a) Tiene lugar cuando la paralización se funda en razones que afectan al objeto del proceso.

b) En orden a la reanudación, GUASP estima que es conveniente la concesión de un plazo autónomo independiente del paralizado y que, de no hallarse predeterminado por la ley, podrá fijarse discrecionalmente por el juez, ya que, por la transformación objetiva del proceso, puede quedar de tal modo alterado que la idoneidad de plazo primitivo se haga ya prácticamente inexistente (44). Esta es la solución a que se llega en nuestro Derecho procesal administrativo, en un supuesto concreto: cuando se desestiman las defensas previas deducidas dentro del plazo previsto en el artículo 44, L. C., no se concede al demandado para contestar a la demanda el resto del plazo que por la interrupción quedó escindido, ni tampoco dicho plazo íntegro tal y como se regula en el art. 43, L. C., sino un plazo autónomo, independiente del paralizado: se concede un plazo de quince días, prorrogables por otros cinco (art. 48, párrafo primero, L. C.).

4. *La suspensión procesal.*

a) Como antes se ha dicho, no se emplea el término suspensión en el amplio sentido de nuestro Derecho positivo —que lo emplea como sinónimo de paralización—, sino para designar aquellos supuestos de paralización producidos, no en razón de los sujetos o del objeto del proceso, sino en razón de la actividad estricta. Puede tener lugar la suspensión por dos órdenes de circunstancias (45).

rador) no presentase nuevo poder de los herederos o causahabientes del finado, acordará el Tribunal que se les cite para que dentro del término que se les señale se personen en los autos, bajo apercibimiento del perjuicio a que haya lugar», precepto según el cual, una vez personados los sucesores, se reanuda el proceso, pero no precisa los efectos de la reanudación en orden al plazo interrumpido.

Cfr. también, A. 9 febrero 1940.

(44) *La paralización*, cit. pág. 393.

(45) También en nuestra doctrina se emplea, a veces, el término suspensión en el sentido amplio de nuestro Derecho positivo. Cfr., por ejemplo, FENECH: *Derecho procesal tributario*, cit. t. III, págs. 329 y ss. Como antes se indicó, para algunos —v gr., GÓMEZ ORBANEJA y HERCE, ob. cit., t. I, pág. 221— la única distinción posible entre los supuestos de paralización radica en que se deba a la voluntad de las partes o a acontecimientos extraños a su voluntad, distinción a la que se refiere el texto, pero referida, únicamente, a los supuestos de paralización en sentido estricto.

a') *Fuerza mayor*.—A ella se alude en el art. 1, R. D., 2 abril 1924, al hablar de que los plazos procesales no «podrán suspenderse, salvo caso de fuerza mayor» (46). Cuando se producen estos casos de fuerza mayor —guerra, calamidad u otros acontecimientos excepcionales—, es frecuente que se dicten leyes especiales. En algunos preceptos de nuestro Derecho procesal se hace también referencias a la fuerza mayor, como en el artículo 554, Lec., según el cual sólo podrán suspenderse los plazos sobre prueba por fuerza mayor que impida proponerla o practicarla dentro de ellos, y con los artículos 196 —para señalar que no procede la caducidad cuando se paralizó el proceso por fuerza mayor— y 204 —como requisito para ser oído el rebelde a quien se haya emplazado personalmente—, ambos del R. C. (47).

b') *Voluntad de los sujetos*.—Cuando la doctrina procesal civil se refiere a suspensión facultativa, suele citar el ejemplo el art. 1.º, R. D., 2 abril 1924, según el cual «el curso de los autos únicamente podrá suspenderse a petición de todas las partes litigantes». Es decir, se reducen los supuestos de suspensión facultativa a la voluntad concorde de las partes (48). Sin embargo, cabe pensar en otros distintos, debidos a la voluntad unilateral de una de las partes o a la voluntad del órgano jurisdiccional.

a'') Que por voluntad del órgano jurisdiccional puede producirse la paralización del proceso es algo incuestionable. Lo demuestra el art. 58,

(46) Precepto análogo se contenía en el art. 311, Lec, que se consideró aplicable al proceso administrativo, por PASO Y DELGADO: *Exposición histórico-exegética de la teoría de los procedimientos contencioso-administrativos*, Madrid, 1899, pág. 140. El art. 102. L. C., párrafo cuarto, inciso segundo, no se refiere a la suspensión; dice de los plazos que «no podrán reducirse ni ampliarse por el Tribunal, sino en los casos en que se le conceda expresamente la facultad de hacerlos». Sin embargo, caso de darse los supuestos de fuerza mayor, ha de admitirse la suspensión del procedimiento incluso en aquellos casos no previstos especialmente en la legislación, porque el RD 2 de abril de 1924 debe entenderse aplicable a «toda clase de juicios», incluso a los «contencioso-administrativos», sustituyendo a los arts. del RC que, transcritos de la Lec, fueron derogados por aquél.

(47) Sobre el primero de estos arts., vid., GONZÁLEZ PÉREZ: *La extinción del proceso administrativo*, cit. pág. 466; sobre el segundo, *La sentencia administrativa*, cit. pág. 191.

(48) El primer problema que la suspensión facultativa plantea es su admisión en el proceso administrativo. Del texto literal de los arts. 167 a 171, RC, parece desprenderse la imposibilidad de suspensión, excepto en los casos previstos en la legislación procesal administrativa. Sin embargo, parece aplicable el RD 2 abril 1924 al proceso administrativo (Cfr. nota 46), aun cuando, si tenemos en cuenta los supuestos en que

en relación con el art. 62, L. C., al referirse a las diligencias para mejor proveer (49).

b'') En cuanto a la voluntad unilateral de las partes, en principio, no es posible que suspenda el curso del procedimiento, como ponen de manifiesto los arts. 167 a 171. Sin embargo, cuando se trata de la Administración pública parte en el proceso, aquellas reglas sufren una atenuación de tal naturaleza que, de hecho, la pasividad de la Administración da lugar a dilaciones extraordinarias (50). Pensemos en los supuestos realmente frecuentes, en que no se envía el expediente administrativo en la forma prevista en el art. 36, L. C. (51), y en aquellos otros en que no se contesta a la demanda si no después de transcurrir con exceso el plazo

tiene lugar la suspensión facultativa —por estar en tratos las partes para llegar a un arreglo administrativo—, llegaremos a la conclusión de que carece de razón de ser en el proceso administrativo.

(49) Sin embargo, es muy discutible la inclusión del supuesto entre las crisis procesales y, concretamente, entre las crisis de la actividad; en primer lugar, porque quizá no pueda hablarse en tales casos de una anormalidad en el desarrollo del proceso, y en segundo lugar, porque, aun cuando fuese lícito hablar de desarrollo anormal del proceso —en cuanto implica una paralización del procedimiento, aun cuando sea para realizar una actividad procesal—, la causa de tal paralización no está en la actividad estrictamente considerada.

La conducta del órgano jurisdiccional también puede dar lugar —y de hecho es otra de las causas que dan lugar a que un proceso administrativo tarde en tramitarse varios años—, si no a una paralización del proceso, sí a que los plazos se prorroguen extraordinariamente, por ejemplo, no dictando sentencia si no mucho después de haber finalizado el plazo señalado por la ley. En estos casos el acto es irregular, pero produce todos sus efectos. Ahora bien, no estamos aquí en presencia de una crisis procesal propiamente dicha. Se trata de una situación motivada por el extraordinario número de asuntos que pesan sobre nuestros órganos jurisdiccionales administrativos.

(50) Hay que señalar, sin embargo, la correcta doctrina jurisprudencial recaída en supuestos muy concretos. Así, en sent. de 10 de junio de 1892, se afirmó que en ningún artículo de la ley se faculta la suspensión del procedimiento para recibir instrucciones de las autoridades administrativas, por lo que el Tribunal provincial no debió acceder a lo pedido por el Abogado del Estado de demorar tres meses la sustanciación del litigio, y un auto de 21 de enero de 1896 afirma que está en su lugar la providencia, acordando no haber lugar a la suspensión del procedimiento solicitada por el Abogado del Estado, mientras se resuelve por la superioridad la consulta que dice tiene hecha. Citados por CABALLERO Y MONTES: *Lo contencioso-administrativo*. cit. t. III, págs. 375 y s. Pero, a pesar de esta correcta doctrina y de los preceptos de nuestra legislación procesal administrativa, lo cierto es que, de hecho, la Administración evacua los trámites con posterioridad a los plazos previstos en la ley, y dichos actos son válidos. Como quiera que el tenor del art. 17 ^{1.º}, es por demás expresivo, debía ser tenido en cuenta, a fin de evitar tan vicios ^{prácticos}.

(51) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ: *La sentencia administrativa*, cit., pág. 70. El proble-

previsto en el art. 43, L. C. (52). Pero las dilaciones producidas por la conducta de la Administración, no se limitan a aquellos casos en que actúa como demandada, sino que también se producen en los procesos de lesividad en que actúa como demandante, utilizando el privilegio recogido en el artículo 105, que no aplica a la misma las reglas sobre caducidad de instancia (53). Si queremos lograr su procedimiento rápido, es ineludible acabar con esta serie de situaciones.

b) Refiriéndonos a aquellos supuestos propios de suspensión (54), podemos señalar que sus efectos, en orden a la reanudación del proceso, consisten en que ésta debe suponer la concesión de plazo que quedó pendiente o sin consumir cuando la crisis se produjo.

ma venía preocupando desde hace tiempo a la doctrina. Cfr., por ejemplo, *Memoria del Fiscal del Tribunal Supremo* de 1918, y CIUDAD AURIOLES: *Discurso de apertura de Tribunales* de 1920. Cfr., *La revisión de la Ley orgánica de lo contencioso-admin.*, «Rev. Gral. Leg. y Jur.», t. 137 (1920), pág. 232 y ss.

(52) El remedio legal a esta situación está en la declaración de rebeldía. La doctrina, sin embargo, solo entiende aplicable la institución de la rebeldía al proceso administrativo en muy contados casos. Cfr., ORTIZ: *El recurso contencioso-administrativo en la nueva Ley de Régimen local*, Madrid, 1953, pág. 182 y s., y GUAITA: *El proceso administrativo de lesividad*, Barcelona, 1953, pág. 168 y ss. Por nuestra parte, hemos defendido que la rebeldía es aplicable, con generalidad, al proceso administrativo. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ: *La declaración de rebeldía en el proceso administrativo local*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 68, pág. 175 y ss., y recensión al libro de GUAITA, antes cit., en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 10, pág. 332, ya que la L. C. y el R. C., al regular la rebeldía, se refieren genéricamente al demandado o apelado, y donde la ley no distingue, nosotros no debemos distinguir.

(53) En la línea crítica, también, CABALLERO Y MONTES: *Lo contencioso-administrativo*, cit., t. III, pág. 388.

(54) Es decir, a aquellos casos, en que existe acuerdo del órgano jurisdiccional paralizando el procedimiento, casos que, dentro del proceso administrativo, se reducen al mínimo por lo que se expone en el texto.

JURISPRUDENCIA

