

# Selección de «Exposiciones de motivos» de normas atinentes al contencioso-administrativo

Se ha pretendido incluir en este Apéndice sólo las «Exposiciones de motivos» de especial significado. No se olvide, en todo caso, que algunas regulaciones cualificadas no aparecieron a la hora de su publicación en el «diario oficial» precedidas del correspondiente «Preámbulo» o «Exposición de motivos».

## **1. Real decreto de 21 de mayo de 1853, dictando varias disposiciones relativas a los recursos contenciosos que se deduzcan contra la Administración civil.**

Señora: La creación del Consejo Real y la jurisdicción que se le confirió para conocer en primera y única instancia de las demandas contenciosas contra las resoluciones de los Ministerios de la Corona, y sobre el cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los remates y contratos celebrados por el Ministerio o las Di-

recciones generales de los diferentes ramos de la Administración civil, exigían que el Gobierno de V.M. dictase las disposiciones oportunas para poner en armonía el curso y terminación de estos expedientes con la nueva garantía que se dio al Estado y a los particulares en la creación de los Tribunales contencioso-administrativos.

El Real decreto de 21 de septiembre de 1852, y el último arreglo de la jurisdicción y de los Tribunales de la Hacienda pública, hicieron mas apremiante aquella necesidad respecto de este ramo, pues si la conceiion del recurso no fuese acompañada de aquellas disposiciones, se convertiría la mas de las veces en un trámite inútil, no sería prenda de seguridad para el Estado, ni contribuiría á simplificar la marcha de la Administración activa.

Corresponde, pues, á estos principios y al sistema de reformas que se ha propuesto el Ministro que suscri-

be, establecer que tengan un término las resoluciones gubernativas que pueden ser impugnadas por la vía contenciosa: sin esta disposición los expedientes se eternizan, se desautoriza la Administración con resoluciones contradictorias, y la Hacienda sale siempre perjudicada, porque el interés privado, activo y vigilante, espía la ocasión que le es más favorable, y logra obtener con su importunidad lo que tal vez no obtendría de la justicia.

Ya se consideren las resoluciones de los Ministros como decisiones en primera instancia, ya como concesiones de una parte sobre derechos controvertidos, es indispensable darles estabilidad y fijeza, consignando en un Real decreto el principio de buena Administración de que las providencias administrativas que producen derechos y causan estado, solo pueden ser revocadas por la vía contenciosa, deducida ante los Tribunales y en la forma que disponen las leyes.

Pero semejante declaración no puede hacerse sin conservar á los Ministros las atribuciones que les son propias, guardando el orden gerárquico establecido en la organización administrativa del Estado. La forma en que se redactó el núm. 1.º del artículo 1 del reglamento de 30 de Diciembre de 1846 pudo al principio ofrecer alguna duda acerca de si procedía recurrir á la vía contenciosa contra las decisiones de los Directores de la Administración civil; pero la jurisprudencia, interpretando este artículo de una manera conforme á la buena doctrina, admitió solo el recurso cuando las decisiones de los Directores causan estado en virtud de algun reglamento especial, y le negó en todos los demás casos, porque aquellos funcionarios son mas bien agentes que Autoridades administrativas,

y al Ministro responsable, como Jefe inmediato, corresponde la facultad de confirmar ó revocar sus acuerdos, siempre que por excepcion no tengan carácter de definitivos.

No es menos conveniente para poner término á los expedientes y dar estabilidad y fijeza á los derechos creados por resoluciones administrativas, señalar un plazo para reclamar contra ellas por la via contenciosa.

Desde el momento en que se hace saber una resolucíon á un particular, conoce este si le perjudica ó no en los derechos que tiene adquiridos; y los recursos que el nuevo sistema administrativo concede para comprobar la justicia de sus resoluciones, no deben convertirse en medio de decepcion ó en pretexto para retrasar la resolucíon definitiva de los expedientes y obtener una decisióon favorable, si por el transcurso del tiempo y las variaciones de las oficinas llegasen á desparecer algun dia los fundamentos que se oponían á ella.

Seis meses, contados desde el dia en que se haga la providencia en la forma administrativa, y para los asuntos hoy fenecidos desde la publicacion del decreto que tiene la honra de presentar a V.M. el Ministro que suscribe, parecen un plazo suficiente para que los particulares decidan si les conviene hacer uso del recurso contencioso, y si dejan pasar todo este tiempo sin haberlo hecho, justo es también que la providencia quede irrevocablemente ejecutoriada, porque los intereses de la Hacienda pública no deben estar siempre expuestos al incierto resultado de nuevas demandas.

Este plazo no puede, sin embargo, contarse para el Estado desde el momento en que la providencia se diere. La autoridad que la acuerda, pocas veces pedirá su renovacion por la

via contenciosa, aunque sea perjudicial al Fisco, y ninguna seguridad prestaría al Estado aquel recurso, porque los seis meses pasarían siempre sin haber hecho uso de él.

Las condiciones no son iguales en ambos casos, y una vez que el plazo principia á contarse para los particulares desde que se les hace saber la providencia, porque desde entonces conocen si los perjudica en sus derechos, debe por analogía establecerse para la Hacienda que los seis meses se cuenten desde que tiene legalmente el mismo conocimiento; esto es, desde el día en que la Administracion activa entiende que una providencia anterior ha cuasado perjuicio, y ordena se provoque su revocación por la via contenciosa.

Mas adelante, cuando la Administracion funcione con la rapidez que debe esperarse de su actual organizacion, y hayan terminado la multitud de expedientes envejecidos que existen en las oficinas, quizá será posible igualar al Estado con los particulares; pero hoy no podría hacerse sin grave peligro, sin exponer á la Hacienda pública á perder derechos tan considerables como justos.

No cree tampoco el Ministro que suscribe que es oportuno uniformar por ahora, con los plazos establecidos en el decreto que tiene la honra de presentar á V.M., los que señalan las leyes y reglamentos existentes para recurrir por la via contenciosa contra las decisiones de la Administracion en los asuntos especiales á que se refieren, como los de partícipes legos de diezmos, acreedores del Estado, clases pasivas &c. Algunos de estos plazos están determinados por una ley, y esta sola consideracion hace ver la imposibilidad de alterarlos por Real decreto mientras la ley exista.

Así solo añadirá á las disposiciones expresadas otras dos que, aunque á

primera vista parezcan de poca importancia, contribuirán muy poderosamente á acelerar el curso de las demandas contenciosas, y á que el Gobierno pueda declarar, en el término señalado, si procede su admision.

Los que se creen con derecho á interponer una demanda contra las providencias de los Ministros, la presentan ante el Consejo Real, y el Vicepresidente de esta corporacion la remite al Ministro de donde dimana la providencia, para que decida si procede ó no la via contenciosa: en el primer caso devuelve el expediente al Consejo Real para el curso que corresponda; pero si duda de la procedencia del recurso, debe oír al Consejo sobre esta cuestion previa y en vista de su informe resolver en el término de un mes lo que tenga por conveniente.

Si fuera posible hacerlo en tan corto plazo, no ofrecería tantos inconvenientes este sistema; pero con sus lentos trámites se ha invertido alguna vez mas de un año en declarar si procede ó no la via contenciosa.

Cuando el Gobierno la deniega por no haberse apurado aun la gubernativa, y confirma en esta la providencia, objeto de recurso, necesitan los litigantes presentar nueva demanda que sigue los mismos trámites que la primera, y pasa otro tanto tiempo sin que puedan defender sus derechos por medio de una discusion mas amplia.

El recurso contencioso se convierte entonces en vana sombra, que ninguna defensa presta al Estado ni á los particulares, y para impedir resultados tan contrarios al espíritu de la ley, deberá disponerse que cuando aquella corporacion remita una demanda al Gobierno, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 51 del reglamento de 30 de Diciembre de 1846, in-

forme sobre su propia competencia para conocer de ella.

En su vista declarará desde luego el Ministro de Hacienda si procede ó no la via contenciosa: si procede, devolverá el expediente al Consejo Real para la instruccion sucesiva: si no la estima, porque no pueda intentarse la via contenciosa contra la resolucion impugnada, lo declarará así sin ulterior recurso; y si la desestimacion fuese por no haber terminado la gubernativa, el interés de los particulares y la Hacienda, á quien tanto importa la pronta resolucion de estas cuestiones, aconsejan que el Ministro decida lo que proceda sobre la cuestion principal y sobre la admision definitiva del recurso, sin necesidad de nueva demanda.

Tales son, Señora, las disposiciones que el Ministro que suscribe tiene la honra de proponer á V.M., y que contribuirán sin duda á acelerar la marcha de la Administracion y á dar mayores garantías á los intereses creados por ella, si V.M. se digna aprobar al adjunto proyecto de decreto en que van consignadas.

Madrid 21 de Mayo de 1853. = Señora. = A L. R. P. de V. M. = Manuel Bermudez de Castro.

## 2. **Real decreto de 10 de Enero de 1855, dando nueva organización al Tribunal Contencioso-administrativo.**

Señora: Al someter a la aprobación de V.M. el Real decreto de 7 de Agosto último para la creación de un Tribunal Contencioso-administrativo, se propuso el Ministro que suscribe que no se suspendiera el ejercicio de la jurisdiccion encomendada al suprimido Consejo Real.

Reclamaban esta medida los pleitos pendientes cuando cesó en el de-

sempño de sus funciones los cuales, por su índole especial, no podían someterse al fallo de los Tribunales ordinarios.

La exigían igualmente los grandes intereses públicos y privados que habían hallado y encontrarán siempre una garantia firme y segura en la sencilla, pública y solemne discusion establecida para decidir sobre las demandas á que frecuentemente dan lugar la inteligencia, rescisión y efectos de los remates y contratos celebrados por el Gobierno o por las Direcciones generales, las resoluciones de los Ministros de V. M. cuando el Gobierno acuerda someter á un juicio de esta clase las reclamaciones de los que se sienten agraviados por ellas, y otras cuestiones de mayor gravedad y trascendencia.

Por estas consideraciones se dignó V.M. nombrar Vocales del expresado Tribunal á funcionarios de altas posiciones y de experiencia y aptitud reconocidas, y el Ministro que suscribe se complace en manifestar a V.M. que han correspondido a su augusta confianza.

El Gobierno, seguro de su celo, encomendó al Tribunal Contencioso-administrativo el examen de los numerosos expedientes de quintas pendientes de la resolución de este Ministerio, y el de todos los asuntos de gravedad, acerca de las cuales juzgase oportuno oír su dictamen, y desde la aplicación del Real decreto de 15 de Octubre último ejerce a la vez atribuciones contenciosas y consultivas, falla e informa sobre los negocios sometidos a su conocimiento.

No es posible prescindir de esta regla mientras no se reformen ó deroguen varias leyes que exigen que, para resolver determinadas cuestiones, se oiga a un alto cuerpo consultivo de la Administración. Esta for-

malidad es una prenda segura del acierto y una garantía dada á los intereses públicos y privados, y el Gobierno creyó que no estaba en su arbitrio privarlos de ella sin exponerse tal vez a legítimas censuras.

Ensancho de este modo el círculo de las funciones del Tribunal Contencioso-administrativo con utilidad evidente del servicio y sin gravámen del Tesoro público, es de suma urgencia y de necesidad absoluta aumentar el número de sus individuos, tanto para la mas pronta y expedita resolución de los negocios, cuanto para la seguridad del acierto en las resoluciones.

Compuesto en su origen de siete Vocales, se reconoció muy luego la necesidad de crear cuatro supernumerarios; pero asistiendo únicamente a falta de alguno de aquellos, los trabajos del Tribunal sufrirán frecuentes interrupciones, no obstante la laboriosidad de sus individuos, si no se aumenta con dos su número y forman todos una sola clase. Haciéndolo así, el Tribunal se compondrá de un Presidente y doce Ministros, y podrán formarse tres secciones que entenderán igualmente en los negocios contenciosos y en los consultivos.

Es indispensable además determinar el número de los Ministros que han de concurrir para que pueda celebrar audiencia pública y fallar los pleitos sometidos a su jurisdicción. Si fuera excesivo, las decisiones serian lentas y tal vez embarazosas y difíciles, pero siendo muy limitado, carecerían de la autoridad que dan siempre a las decisiones de los cuerpos, la reunión de la experiencia y de una suma considerable de grandes conocimientos.

El número proporcionado a la naturaleza de los asuntos en que debe entender un Tribunal es siempre una

prenda segura de independencia, de saber y de rectitud; y siendo tan graves y trascendentales las cuestiones sometidas a la jurisdicción del Tribunal Contencioso-administrativo, es indispensable que por lo menos concurren siete Ministros a todas las decisiones que causen estado, reservando á las secciones las providencias de mera sustanciación.

Organizado de este modo, elevado á la categoría que debe ocupar por las altas funciones que le están encomendadas en las carreras de la Magistratura y de la Administración, continuará prestando importantes y desinteresados servicios hasta que formada la ley fundamental del Estado pueda el Gobierno proponer a las Cortes lo que considere mas conveniente sobre esta parte importante de la Administración pública.

Fundado en estas consideraciones el Ministro que suscribe, de acuerdo con el Consejo de Ministros, tiene la honra de elevar a la aprobación de V.M. el adjunto proyecto de decreto.

Madrid 10 de Enero de 1855.= Señora.= A L. R. P. de V. M., Francisco Santa Cruz.

### **3. Decreto de 26 de noviembre de 1868, dando nueva organizacion al Tribunal Supremo de Justicia.**

La Ley de 30 de abril de 1864, al dividir en dos Secciones la Sala primera del Tribunal Supremo de Justicia con iguales atribuciones y para entender de una misma clase de recursos, no quiso alterar el principio aceptado por la de Enjuiciamiento civil de que la jurisprudencia partiera de un solo centro: obedeció á circunstancias apremiantes que exigian una resolucion inmediata para volver muy luego al órden normal, de que

solo transitoriamente se separaba por altas consideraciones de conveniencia pública. La aglomeracion de recursos de casacion en la Sala primera, el retraso consiguiente en el despacho de los pleitos que alguna vez podria producir efectos semejantes á los de una denegacion de justicia, por mas que en realidad no lo fuera, y la imposibilidad de restituir las cosas á su curso natural, sin apelar á medios extraordinarios, hicieron aceptar, con carácter provisional, lo que, si fuera permanente, seria un remedio empírico y un retroceso que no podria explicarse de una manera satisfactoria.

Provino este retraso de las dificultades con que suelen luchar por algun tiempo las reformas, por meditadas que sean, de la falta de fijeza de nuestra jurisprudencia, de la divergencia de opiniones entre nuestros mas acreditados pragmáticos, y de la propension de algunos jurisconsultos á las anteriores leyes y á las tradiciones recibidas. Apegados estos á lo que siempre habían visto, no atinaban á concertarlo con lo nuevo, y recordaban la libérrima latitud de los antiguos Consejos para decidir todas las cuestiones que ante ellos se llevaban en los recursos extraordinarios entonces conocidos, y la costumbre arraigada en el foro de considerar que la jurisdiccion suprema alcanzaba á reparar toda clase de agravios en los negocios que caian bajo su competencia.

No era entonces tan marcada como ahora la distincion entre la injusticia de los fallos y su nulidad, ni entre las mas ó menos acertada apreciacion de los hechos y la infraccion de las leyes.

Estos inconvenientes han desaparecido casi por completo: los recursos modernos de casacion ya pueden considerarse como una institucion perfectamente arraigada entre noso-

tros; las ideas acerca de su procedencia se han rectificado; á su sombra se ha creado jurisprudencia en muchos é importantes puntos de nuestras leyes civiles, cortándose así esperanzas fomentadas por la incertidumbre de la interpretacion de las leyes, y por la encontrada inteligencia que antes les daban los Tribunales; todos comprenden que la competencia del Tribunal Supremo respecto á los recursos de casacion, en el fondo está limitada á las cuestiones de derecho, teniendo que aceptar como supuesto necesario la apreciacion de los hechos que hacen los Tribunales superiores.

Así se han disminuido los recursos y son de resolucion mas fácil los interpuestos; de modo que una sola Sala, sin necesidad de dividirse en secciones, puede decidirlos con brevedad, sin ahogos y sin retraso.

Datos estadísticos vienen á demostrarlo. En 1864, año en que se hizo la division de la Sala primera en secciones, habia entre ambas en curso 1,190 negocios, de los cuales terminaron 390, quedando pendientes 800; y á fin del año próximo pasado solo hubo en curso 664, terminaron 417 y quedaron pendientes 247. Se vé, pues, que las cosas han vuelto á su natural estado, que no hay temores de que se repita lo antes acaecido, y que ha llegado el tiempo de evitar el peligro probable de que á la apetecida unidad del derecho sustituya una dualidad funesta, cuyo resultado podria ser que el éxito de los litigios se convirtiera en un juego de azar dependiente de la Sala á quien correspondiese por turno su conocimiento. Esto se conseguirá suprimiendo las secciones en que está dividida la Sala primera del Tribunal Supremo de Justicia, refundiéndose su competencia íntegra en la primera seccion, que volverá á tomar su de-

nominacion primitiva de Sala primera.

La unidad de jurisprudencia exige que á esta sala vayan además los recursos de casacion en el fondo procedentes de nuestras provincias ultramarinas, y los de nulidad que están pendientes ó pueden introducirse en virtud del real decreto de 4 de Noviembre de 1838. Ventílanse en ellos las mismas cuestiones que en los de casacion, y su esceso número no puede aumentar mucho las tareas de la Sala, la cual por otra parte no tiene que conocer ahora de los recursos de casacion en negocios de imprenta que le fueron atribuidos por la ley de 30 de Abril de 1864.

Esta importante reforma facilita el cumplimiento del decreto de 13 de Octubre de este año, en que se suprimió la jurisdiccion contencioso-administrativa. Siguió el Gobierno el impulso de la opinión pública que exigia esta reforma.

La jurisdiccion contencioso-administrativa, importada en nuestra patria hace mas de 20 años, ha sido mirada generalmente con desfavor, arrancando de los Tribunales muchas cuestiones que debian ser de su exclusiva competencia, segun los principios fundamentales de nuestro derecho público, atribuyendo el conocimiento de pleitos que frecuentemente eran cuestiones de derecho civil en el sentido riguroso de la frase, á Corporaciones cuyos miembros no tenian el carácter de inamovibles, y dejando su resolucion definitiva y ejecutoria al Gobierno, árbitro de admitir ó desechar los fallos que el Consejo de Estado le consultaba, no inspiraba cumplida confianza á los litigantes ni al país, que veia que en último lugar una de las partes en el litigio venia á decidirlo. Ni podia decirse que la celeridad en la sustancia-

cion y fallo de los pleitos, que es una de las escelencias principales que se atribuyen á la jurisdiccion administrativa, recomendaba esta desviacion de los principios generales, porque la experiencia tiene bien acreditado que, á pesar de haber sido el ministerio fiscal parte en el mayor número de ellos, las dilaciones han sido por regla general mayores, y mas tardías las resoluciones definitivas que en los negocios comunes, si bien necesario es reconocer que á esta tardanza ha contribuido poderosamente la Administracion activa, no siempre diligente en sus movimientos cuando se trataba de negocios que á la via contenciosa se referian.

La supresion de la jurisdiccion especial contencioso administrativa no ha alcanzado á borrar la diferencia que existe entre lo contencioso-administrativo y lo contencioso-judicial. El Gobierno Provisional, sin renunciar al examen y detenido estudio de esta cuestion importantísima, no la ha decidido todavía.

Reconoce que muchas cuestiones que por su índole corresponden al poder judicial, han salido de su legítima competencia, como no pueden menos de confesar los partidarios mas decididos de la coexistencia de ambas jurisdicciones, diciendo que esta es una trasmutacion y una escepcion de los principios. No cabe en efecto poner en duda que á la jurisdiccion ordinaria corresponden por su naturaleza, entre otras cuestiones, las de ventas de bienes nacionales, las de deslinde y amojonamiento de montes pertinentes al Estado, á pueblos ó á establecimientos públicos, las de expropiacion forzosa por causa de utilidad pública, cuando se trata de la observacion ó quebrantamiento de las formas establecidas por las leyes, y las que versan sobre el cumplimien-

to é interpretacion de los contratos relativos á servicios y Obras públicas, ó acerca de los daños y perjuicios ocasionados en su ejecucion. En estas cuestiones y otras de índole parecida, el Estado, los pueblos, las Corporaciones son personas jurídicas á cuyas contiendas debe aplicarse la ley civil, puesto que se refieren á la propiedad ó á la contratacion, materias definidas en la ley comun. No es obstáculo para ello que los juzgados deban tener presentes en su aplicacion disposiciones administrativas; lo mismo sucede en toda clase de obligaciones litigiosas, en que no solo se toman en cuenta las prescripciones formuladas en las leyes, sino tambien las condiciones de los contratos que son leyes especiales de cada uno por voluntad de los contrayentes.

No desconoce tampoco el Gobierno que respecto á los negocios que no caen bajo las prescripciones de los Códigos civiles, sino que son leyes puramente administrativas, es cuestion muy debatida si cuando lastiman derechos, deben estos ser ventilados en forma contenciosa, ó de otra manera, que reuniendo todas las prendas de acierto, no saque de su natural terreno lo que por su índole corresponde á la Administracion activa; ó si por el contrario debe atribuirse á lo contencioso-judicial todo lo que perjudique derechos legítimos, cuando estén escritos en una ley ó en una disposicion de carácter general; de tal modo, que constando los hechos, solo reste que aplicar el texto invocado en apoyo del derecho controvertido.

Estos puntos bien merecen ser estudiados antes de adoptar una disposicion definitiva que, respetando todos los derechos, concilie con los altos fines de la Administracion los principios eternos de justicia. No re-

nuncia el Gobierno Provisional á entrar en este exámen, pero hoy se limita á atender á una necesidad prementoria para que no se paralice la administracion de justicia en la parte atribuida hasta ahora á la jurisdiccion retenida.

Con la reorganizacion de la Sala primera del Tribunal Supremo queda sin funciones la dotacion de Ministros que corresponden á la seccion segunda. Con un Presidente y ocho Magistrados bien puede formarse una Sala que entienda en los negocios contenciosos de la Administracion. El número de Ministros, la circunstancia de ser todos Letrados, la práctica y hábito de juzgar de los que están en el término de su carrera, la esperiencia que han atesorado, sustituyen á las garantías de acierto que respectivamente ofrecian la Seccion y la Sala de lo contencioso del Consejo de Estado. En los casos en que este último Cuerpo hubiere informado en pleno y los de revision el número de 11 Ministros, entre los cuales estén el Presidente del Tribunal y los Presidentes de Sala, será salvaguarda bastante para la garantía de todos los derechos legítimos. No se rebaja por esto la autoridad de los fallos que el Consejo de Estado proponia en pleno: sería injusto desconocer que este Cuerpo dió repetidas pruebas de su amor á la justicia, consultando á favor de las demandas y contra lo que él mismo habia consultado anteriormente, rectificando sus apreciaciones en vista de los solemnes debates judiciales; pero es tambien innegable que la opinion general considera mas imparciales á los Jueces que no han tenido participacion en un dictámen consultado, que á aquellos que con un acto anterior, aunque sea auxiliando á la Administracion activa, tienen prejuzgada en cierta manera la cuestion que



son llamados á decidir por la via contenciosa.

Los decretos del Gobierno Provisional de 13 y 16 de Octubre, parten del supuesto de que debe conservarse la manera de proceder en los negocios contenciosos de la Administracion.

Esta medida ha tenido por principal objeto satisfacer á la apremiante necesidad de que no se paralizara la marcha de los pleitos ni se perjudicaran derechos: pero la solucion definitiva de este punto se enlaza con la cuestion antes indicada sobre si debe existir ó no lo contencioso-administrativo, con la estension ó las limitaciones que pueda tener en adelante. Seria prematuro é inconveniente por ahora hacer alteraciones transitorias que acarrearían, como es de suponer, los perjuicios consiguientes á los cambios en la forma de seguir los pleitos y en particular para los que ya se hallan incoados. Por esto solo deben hacerse las alteraciones absolutamente imprescindibles por consecuencia de la supresion de la jurisdiccion especial contencioso-administrativa.

Desde el momento en que se llevan al Tribunal mas alto de la Nacion las cuestiones contencioso-administrativas, no es posible conservar la consulta sobre la procedencia ó improcedencia de las demandas, ni la que se hacia de las sentencias definitivas. La jurisdiccion retenida ha desaparecido por completo: Los Tribunales entran á funcionar en virtud de su mision de administrar justicia; esta debe ser siempre independiente, libre, exclusiva: otra cosa seria incompatible con nuestras instituciones.

Lo que en el supuesto de existir la jurisdiccion suprimida podria ser lógico, cambiando el sistema seria un contrasentido y degeneraria en lo absurdo. La jurisdiccion del Tribunal

Supremo es siempre propia, directa; entre ella y los litigantes no debe haber intermediario alguno: menos puede serlo la Administracion, á la cual, por alta importancia que tenga en su respectiva esfera, en el órden de juicio solo le corresponde el carácter de litigante. Separarse de esto equivaldria al restablecimiento de la jurisdiccion retenida, traspasando la preparacion de las admisiones de demandas y de los fallos de una á otra Corporacion, y encomendándola á la que mas abstraída debe estar de todo lo que á la Administracion se refiere. El decreto de 13 de Octubre no tiene por único ni por principal objeto hacer una economía en el Presupuesto del Estado: mas altas son sus aspiraciones al resituir á la administracion de justicia lo que de ella se habia desmembrado, dando á los derechos legítimos toda la proteccion, toda la garantía que necesitan si no han de ser menoscabados.

No es de temer que la facultad que se atribuye al Tribunal Supremo para admitir las demandas contencioso-administrativas sin ulterior recurso de lugar, sean invadidas las funciones de la Administracion activa. El ministerio fiscal es parte en todas las demandas en que tiene interés el Estado, y en casi todas las en que se interesa la Administracion provincial ó municipal, y saldrá sin duda al encuentro de toda estralimitacion del Tribunal, acudiendo á las Autoridades del órden Administrativo á quien corresponde promover la competencia, que en último resultado habrá de dirimir el Gobierno, despues de oír en pleno al Consejo de Estado. No se descuidarán tampoco los particulares en los pocos casos en que no sea parte el ministerio fiscal: el que no lo haga, cúlpele á sí mismo y sufra la pena de su negligencia, como sucede en toda clase de actuaciones judiciales.

Otra innovacion se hace en la manera de proceder en estos negocios. La ley orgánica del Consejo de Estado estableció que cuando la seccion estimase que la procedencia ó improcedencia de una demanda necesitaba mayor exámen, precediera vista en la Sala de lo Contencioso para preparar la consulta. Hubo un tiempo en que esta regla se aplicó no solo á los casos espresos en la ley, sino siempre que la seccion opinaba que la vía contenciosa era improcedente. Después se alteró esta práctica, bastando que la seccion opinara resueltamente que no procedía, para que sin mas audiencia elevara la consulta en sentido negativo, dictámen que, aceptado por el Gobierno, causaba ejecutoria y hacia imposible todo ulterior recurso. Duro en demasía parece cerrar la entrada al juicio á quien no es oido acerca de los motivos que se oponen á la admision de la demanda, porque esto equivale á juzgarlo sin defensa. Justo es, pues, señalar un procedimiento brevísimo en que se dé audiencia al que pueda ser perjudicado de una manera irreparable, porque todo fallo que hace imposible el litigio produce los mismos efectos que una sentencia condenatoria. Estas mismas consideraciones son aplicables á las demandas contencioso-administrativas que se entablan en las Audiencias.

Conservando el procedimiento contencioso-administrativo, es indispensable dotar á la Sala tercera del Tribunal Supremo de los subalternos necesarios para su ejecucion. El número que en el adjunto decreto se establece, es el menor posible; tal vez habrá necesidad de algun auxiliar mas: la esperiencia demostrará en su caso la conveniencia del aumento. Aun así es muy pequeña la cantidad á que podrá ascender este servicio, si se compara con la que señalaba el

Presupuesto para la Seccion de lo Contencioso y de sus dependencias. Cualquiera otra organizacion seria mas gravosa al Erario.

En las Audiencias serán escasos los negocios contenciosos de la Administracion; así lo hace presumir lo que hasta ahora ha acontecido en los Consejos provinciales; no es necesario, por lo tanto, aumentar subalternos, bastando con los que actualmente tienen las Salas, los cuales podrán muy bien desempeñar funciones análogas á las de los Secretarios y Ugieres de los Consejos provinciales. Con esta medida la supresion de estos Cuerpos no dejará tras sí ningun gravámen ni en los presupuestos de las provincias, ni en los generales del Estado. No sería tampoco conveniente nombrar nuevos empleados para tan escasos negocios, ni que hubiera en una Sala distinta clase de cargos para llenar funciones de una misma naturaleza, por mas que los procedimientos sean diferentes. Como la remuneracion de estos subalternos consiste principalmente en los derechos que perciben, se ha establecido que se arreglen á los aranceles que rigen para los negocios comunes.

La refundicion en el Tribunal Supremo de Justicia del especial de las Ordenes militares, segun lo decretado por el Gobierno Provisional en 2 de este mes, exige algunas medidas que completen lo que fue adoptado como principio, y que pongan en armonía la jurisdiccion nuevamente atribuida con las que antes correspondian al Tribunal Supremo. No podia el Gobierno dejar incompleta la reforma.

Por estas consideraciones, y usando de las facultades que me competen como individuo del Gobierno Provisional y Ministro de Gracia y Justicia,

Vengo en decretar lo siguiente:  
 Madrid 26 de Noviembre  
 1868.=El Ministro de Gracia y Justicia,  
 Antonio Romero Ortiz.

**4. Decreto de 29 de Enero de 1875,  
 devolviendo al Consejo de Estado las atribuciones en los asuntos contencioso-administrativos.**

Entre las muchas é importantes reformas llevadas á cabo en el año de 1845, célebre en la historia de la Administración española, no fue la de menor interés el establecimiento del recurso contencioso-administrativo, discreto medio de poner freno á la arbitrariedad ministerial, sin menoscabar los fueros del Gobierno del Estado. Tan sazonados frutos produjo desde luego aquella institucion, y tan bien acogida fué por la opinion pública, que cuando á favor del alzamiento de 1854 subió al poder el partido contrario al que la habia planteado, al propio tiempo que se suprimió el Consejo Real, se reconoció la necesidad de crear un Tribunal especial que conociese en lugar suyo de las demandas contra las providencias gubernativas. Restablecido en 1856 aquel alto Cuerpo, que despues recibió la denominacion de Consejo de Estado, volvió á entender en los asuntos contencioso-administrativos con tan notorio acierto, que sus decisiones cada dia cobraban mayor autoridad y ejercian más influjo en la interpretacion y aplicacion de las leyes que regulan los diversos ramos del servicio público.

Pero, á pesar de esto, en 13 de Octubre de 1868, cediendo al imperio de las ideas que entonces dominaban, se abolió la jurisdiccion retenida, sin duda por no apreciarse bien su índole y fin, y se sometieron á los Tribu-

nales ordinarios los actos de las Autoridades más elevadas en el orden administrativo. La experiencia ha puesto tan de relieve los inconvenientes de esta innovacion, que el Consejo de Estado en una consulta reciente, venciendo el delicado escrúpulo que le embaraza para reclamar mayor extension de atribuciones, se ha creído en el caso de encarecer la necesidad de que se le encomiende de nuevo el conocimiento de estos asuntos para que cese un estado de cosas en que los Ministros reciben la censura, no de los Cuerpos Colegisladores, únicos que en buena doctrina constitucional pueden sindicarlos, desaprobando sus actos y exigirles la responsabilidad en que por ellos incurran, sino de un Tribunal que, por muy elevado que sea, nunca tendrá derecho á ocupar un puesto más alto que el Gobierno Supremo.

A poner remedio á este mal, devolviendo á la jurisdiccion contencioso administrativa las condiciones que le son propias, va encaminado el adjunto decreto, y en la imposibilidad de restablecer desde ahora en todas sus partes el orden antiguo, por no existir hoy los Consejeros provinciales á quienes estaba cometido el conocimiento de los recursos contra los actos gubernativos de las Autoridades de las provincias, se da esta atribucion, aunque sólo con carácter interino, miéntras se acuerda lo conveniente respecto de las leyes orgánicas, á las Comisiones provinciales que son los Cuerpos que más analogía tienen con los antiguos Consejos. Y como pudiera suceder que en alguna Comision no hubiese el número de Letrados que sábiamente exige la ley de 1845, se dispone que los Gobernadores nombren en este caso los que faltan, escogiéndolos entre los Diputados provinciales, y si no fuere posi-

ble, entre los Abogados residentes en la capital: así los fallos serán dictados siempre por personas competentes en la ciencia del derecho.

Fundado en estas consideraciones,

El Rey, y en su nombre el Ministerio-Regencia, ha acordado lo siguiente:

.....  
 Madrid 29 de Enero de 1875.=El Presidente del Ministerio-Regencia, Antonio Cánovas del Castillo.

**5. Real Decreto de 22 de Junio de 1894, reformando varios artículos de la ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativa de 13 de Septiembre de 1888 y del reglamento general para su ejecución de 29 de Diciembre de 1890.**

Exposición.—Señora: La ley de 13 de Septiembre de 1888 sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, que fué resultado de una transacción y avenencia entre los defensores de la jurisdicción retenida y de la delegada en este orden de realización del derecho, y producto del estudio y asiduo trabajo de importantes personalidades de los diferentes partidos políticos que sostienen, en este punto, distinto criterio; con ser labor tan perfecta y acabada, no podía menos de prestarse, como toda humana obra, á modificaciones y mejoramientos.

Aquella nueva ley, que sacaba esta jurisdicción de los antiguos moldes estrechos y deficientes, acomodándola mejor á los progresos y á los dominios que ha conquistado el derecho moderno, reveló, apenas puesta en ejecución, deficiencias, dudas y oscurecidas que aconsejaron su pronta reforma.

A esta necesidad, sentida y hecha observar por el alto Tribunal de este orden y por los más eminentes representantes del foro, vino á proveer el art. 30 de la ley de Presupuestos de 1892-93, mandando proceder á la reorganización de todos los servicios públicos y á simplificar los procedimientos administrativos, aunque estuvieren organizados por leyes especiales, «reformando la organización y procedimientos de los Tribunales de lo Contencioso administrativo en los términos que mejor condujeran á la más rápida y acertada resolución de los asuntos de aquel orden», etc...

Cumpliendo, pues, el Gobierno en este punto con lo determinado en aquel artículo de la mencionada ley de Presupuestos, dictó el Real decreto de 28 de Julio de 1892, para llevar á efecto la reforma en cuando al procedimiento contencioso administrativo y complementar la organización de los Tribunales de este orden, creó, por disposición adicional del mismo Real decreto, una Comisión que se había de componer de funcionarios y personalidades eminentes y de gran competencia en esta rama del derecho, lo que llenó su importante y delicada misión, proponiendo al Gobierno, después de estudio detenido y de maduro examen de la ley y la jurisprudencia, las reformas que, aceptadas por aquél, se someten ahora á la aprobación de V.M., y cuya justificación se encuentra en la siguiente meditada y luminosa exposición de motivos que tan ilustre Comisión ha redactado como fundamento de su proyecto.

«Excmo. Sr.: No bien constituida en 19 de Septiembre próximo pasado la Comisión nombrada conforme al Real decreto de 28 de julio anterior, para que propusiera, en el término de tres meses, las reformas que

conviniere introducir en el procedimiento gubernativo y en el contencioso-administrativo, tuve el honor de exponer á la consideración del antecesor de V. E., por acuerdo de la misma: primero, que en su opinión, el plazo de tres meses fijado para dar cima al trabajo de la Comisión, debía contarse desde el día 19 de Septiembre, en que pudo constituirse; y segundo, que dicho trabajo, no sólo debía extenderse á la reforma y simplificación del procedimiento contencioso administrativo, sino también á la del administrativo en aquello que por su enlace ó conexión con el anterior se estimase indispensable; todo sin perjuicio de indicar al Gobierno cuanto pudiera ser provechoso á los fines del art. 30 de la vigente ley de Presupuestos, y sin descender á formular los reglamentos sobre el modo de tramitar los asuntos en cada Ministerio.

»Aprobados estos acuerdos en Real orden expedida por la Presidencia del Consejo de Ministros y comunicada á la de la Comisión, comenzó ésta sus trabajos sin permitirse descanso alguno, que hubiera sido incompatible con el deseo de que la reforma llegase á los numerosos extremos que la práctica de las disposiciones vigentes había señalado, y que no podían ser desconocidos de la mayoría de los Vocales de la Comisión, por consecuencia de los cargos que desempeñaban.

»De este modo, imponiéndose una labor incesante, si las circunstancias no hubieran tenido aquellos trabajos, es seguro que la Comisión los hubiera terminado para el 19 del corriente mes de Diciembre y elevado á V.E., no sólo el proyecto completo que hoy le remite, referente á lo contencioso-administrativo, sino también el del procedimiento gubernativo, respecto

del que tenía ya estudiadas las materias correspondientes á Hacienda y Gobernación. Pero las circunstancias expresadas, y que han producido las dimisiones de los cargos que desempeñaban algunos de los individuos que componían la Comisión, han hecho imposible que, mientras no se les sustituya, y la Comisión se complete y reorganice, pueda terminarse lo relativo al procedimiento gubernativo, con la discusión de las materias citadas, y las inherentes al ramo de Fomento.

»La consideración de que esto puede sufrir algún retraso, y la de que no es dado desconocer la urgencia de la reforma en lo contencioso, urgencia en que se inspiró en parte el art. 30 de la vigente ley de Presupuestos y el Real decreto de 28 de Julio último, mueven á la Comisión á elevar á V.E., sin pérdida de momento, el proyecto adjunto, con la esperanza de que responderá á las necesidades sentidas, aligerando, hasta donde es posible, el excesivo trabajo que sobre el Tribunal de lo Contencioso-administrativo pesa en la actualidad; precisando reglas que sirvan al Tribunal para saber á qué atenerse en multitud de cuestiones que se presentan como dudosas; atendiendo á no pocas observaciones emanadas de los más ilustres representantes del foro, y no olvidando, por último, en otro orden de ideas, la necesidad de completar en materias como la ejecución de sentencias, apelaciones, recurso de nulidad y otras, las incompletas disposiciones por que se regulaban.

»Antes de que la Comisión exponga los motivos que aconsejan todas y cada una de las reformas y adiciones que propone, cree oportuno hacer una salvedad preliminar.

»Esta salvedad, importantísima, en su concepto, y sobre la cual llama

muy especialmente la atención de V. E., es la de que, tanto por lo que toca á la ley de 13 de Septiembre de 1888, como por lo que respecta al reglamento de 29 de Diciembre de 1890, pero muy singularmente en lo que se refiere á la primera, la Comisión se ha creído en el deber, que estima religiosamente cumplido, de no alterar ninguno de los principios que la informan, ni de sus prescripciones sustanciales, que al cabo fueron producto del trabajo asiduo de importantísimas personalidades de varios partidos políticos, y representan un término de avenencia entre ellos, en medio de las múltiples opiniones que, tratándose de lo contencioso-administrativo, venían sosteniéndose.

»Acaso haya quien en tal sentido encuentre modesto el trabajo de la Comisión por haber huído de toda reforma radical; y así es, en efecto, en cuanto al debido respeto á una ley que reúne aquellas condiciones, ha reducido el papel de la Comisión, al menos brillante, pero seguramente más útil empeño, de llenar omisiones, suplir deficiencias, dar solución á dificultades que puso de relieve la experiencia, satisfacer necesidades que se imponen, y purgar de contradicciones y anfibologías las reglas por que el procedimiento contencioso administrativo se rige.

»Dedúcese de lo expuesto, que la ley de 13 de Septiembre de 1888 no puede propiamente decirse modificada por el trabajo de la Comisión. La Comisión, á lo menos, no ha abrigado ese propósito, antes bien, ha sido su intento respetarla y confirmarla, limitándose en unos casos á desarrollar sus preceptos en puntos en que la experiencia ha demostrado su deficiencia por defecto de expresión; á completar en otros sus disposiciones, deduciendo de ellas sus naturales con-

secuencias; á separar y distinguir aquello que unido producía confusión y dudas, y á facilitar y simplificar la sustanciación con ciertas adiciones, basadas en los principios universalmente admitidos, y que encarnan, sin esfuerzo ni violencia alguna, en todo aquello que la ley de 13 de Septiembre había establecido. Y todo esto lo ha hecho la Comisión atendiendo á razones de prudencia y propósitos de estabilidad fáciles de presumir, aun cuando fuese para ella notorio, que estaba autorizada para proponer, como el Gobierno lo está para acordar, todas aquellas modificaciones de la ley que respondan á los fines del art. 30 de la de Presupuestos vigente. En efecto, si por el mencionado artículo se autoriza al Gobierno para *reformular* la organización y procedimientos de los Tribunales de lo Contencioso-administrativo, y estos procedimientos están contenidos en la ley de 13 de Septiembre, cuyo título 3.º, que ocupa las cuatro quintas partes de ella, lleva por epígrafe: «Del procedimiento contencioso-administrativo», es claro que la autorización se extiende á la *reforma* de dicha ley, sin limitación ninguna, en lo que al expresado particular se refiere.

»Entre las cuestiones más importantes que se ofrecieron á la Comisión, figuraba, en primer término, ésta. Sin alterar la competencia de los Tribunales Contenciosos administrativos, y, por tanto, sin pretender que asunto alguno de los que hoy están sometidos á su conocimiento dejen de estarle atribuidos, ¿se podrá fijar y determinar, de acuerdo con la jurisprudencia establecida, y dicho se está, por tanto, que con la ley, algunos casos en que se ha ofrecido duda racional acerca de si corresponde ó no su conocimiento á la jurisdicción contencioso administrativa?

»Tres son los casos á que la Comisión se refiere: 1.º El resuelto por Real decreto de 25 de Noviembre de 1890, relativo á validez, inteligencia, efectos é incidencias de las ventas y arriendos de bienes sujetos á la desamortización. 2.º El resuelto repetidamente por el Tribunal cuando se impugnan resoluciones de la Administración que afectan á la organización de un servicio público. Y 3.º El que previó el párrafo segundo de la base 5.º de la ley del 31 de Diciembre de 1881.

»Respecto del 1.º y 2.º, la Comisión se ha limitado á llevar al reglamento la doctrina del citado Real decreto, fundada en leyes vigentes y de las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso, y no la ha incluido en la ley, para que si algún día, á pesar de la autoridad de aquellas resoluciones, prevaleciese el criterio contrario, pueda esto lograrse sin perjudicar á la estabilidad de la ley, y con sólo modificar lo que por su naturaleza es más mudable, como sucede en el reglamento.

»En cuanto al 3.º, la propuesta de la Comisión no entraña novedad alguna en nuestro derecho. Como se deja indicado, constituía el párrafo segundo de la base 5.º de la ley de 31 de Diciembre de 1881; y su necesidad es tanta, y tan por todos reconocida, que aun cuando se omitió en la ley de 13 de Septiembre, la Administración ha venido reclamando en vía contenciosa la revocación de acuerdos que no habían causado estado, por ser susceptibles de reclamación en la vía gubernativa; los particulares emplazados no han opuesto excepción de incompetencia; y el Tribunal, aunque pudo declararla de oficio, no sólo no lo hizo así, sino que revocó muchos de aquellos acuerdos de primera instancia reclamados. Si pues la omisión de aquel precepto no ha pro-

ducido perjuicio al Estado por la prudencia manifiesta de todos, es bien que el derecho de la Administración no esté al amparo de esta circunstancia, por su naturaleza variable, sino que derive de un precepto claro y terminante.

»Una aspiración de interés de Gobierno se acentúa cada vez más en las esferas oficiales. Tal es la de exceptuar del recurso contencioso-administrativo algunos asuntos de Guerra y Marina en que hoy procede. La Comisión, consecuente con lo que deja manifestado, no ha creído oportuno, ni robustecer aquella aspiración, ni debilitarla; limitándose á hacer presente á V.E. que si predominase en el Ministerio que preside, la circunstancia de estar sometida á las Cortes la ley constitutiva del Ejército, cuyo proyecto podrá ser reproducido, tal vez permita el logro de dicho propósito; pues como el art. 4.º párrafo cuarto de la ley de 13 de Septiembre dispone, que no corresponderán al conocimiento de los Tribunales de lo Contencioso administrativo, las resoluciones que se dicten con arreglo á una ley que expresamente las excluya de la vía contenciosa, es evidente que si en la ley constituiva se hiciese la declaración oportuna respecto de los negocios de que se trata, quedarían excluidos del conocimiento de los Tribunales de lo Contencioso administrativo.

»Inmediatamente después se preocupó la Comisión de las dudas y cuestiones que vienen suscitándose desde la promulgación de la ley de 13 de Septiembre en materia de excepciones llamadas dilatorias.

»Desde luego se convino en que, el nombre de dilatorias no se avenía bien con la condición y naturaleza de las excepciones de que se trata, en el procedimiento contencioso adminis-

trativo. Así es en efecto. Nadie ignora que, como su mismo nombre indica, son dilatorias las excepciones, cuando dilatan ó retardan la entrada en el juicio; y en el procedimiento contencioso-administrativo, por la especialidad del mismo, es sabido que en todos los casos, con la salvedad de uno sólo las excepciones que hasta aquí vienen alegándose como dilatorias, producen el efecto de concluir el pleito, sin que haya términos hábiles de que renazca. Únicamente sucede lo contrario, cuando el Tribunal se declara incompetente por ser el asunto de la competencia de otra jurisdicción. Fuera de este caso, que se produce raras veces, la incompetencia, la falta de personalidad, y el defecto legal en el modo de proponer la demanda, aun cuando por su índole debieran ser dilatorias, supuesto el plazo de tres meses establecido para acudir á la vía contenciosa, y que en concepto de la comisión no debe alterarse, resultan perentorias, en razón á que cuando se estiman ya es pasado el término en que se podía subsanar el defecto, completar la personalidad ó acudir en tiempo y forma para que el Tribunal se estime competente.

»No son, pues, perentorias por su índole; no son, en lo contencioso, dilatorias porque lo impide la naturaleza de este recurso, que no permite señalar para interponerlo el largo plazo en que por regla general pueden hacerse valer los derechos civiles. Y en este estado el asunto, la Comisión ha entendido que debe suprimirse la palabra de dilatorias, poniendo como epígrafe de la sección 4.ª del capítulo 1.º, tít. 3.º de la ley, las siguientes palabras: *De las excepciones*.

»En esta misma materia, nótase en la ley de 13 de Septiembre una confusión de conceptos que importa que

desaparezca. Según ella, es incompetente el Tribunal, cuando por la índole de la resolución reclamada no se comprenda, á tenor del título 1.º de la ley, dentro de la naturaleza y condiciones del recurso contencioso-administrativo, y también cuando el recurso se interponga fuera de los plazos determinados por el art. 7.º

»Desde luego se ve aquí clara y distinta la confusión de conceptos. Bajo la denominación de incompetencia, no sólo se comprende lo que está fuera de la jurisdicción del Tribunal, sino lo que, estándole sometido, se escapa, no obstante, á su conocimiento por razón de tiempo, como sucede con la presentación del recurso contencioso fuera del término legal. En estos casos no hay propiedad de lenguaje al decir que el Tribunal es incompetente, porque no lo es si el asunto pertenece á su jurisdicción; si bien no puede conocer del negocio por haberse ejercido tardíamente la acción á no haberse entablado en tiempo el recurso.

»A esto obedece la adición que se propone; y con ella habrá desaparecido la posibilidad de que por un mismo motivo, y con estricta sujeción al precepto legal, se aleguen las tres excepciones, con extrañeza de los que, no se han dado cuenta de aquella impropiedad de lenguaje.

»Otro punto se ha examinado detenidamente por la Comisión en esta materia. Se exige por el art. 35 de la ley, que al escrito interponiendo el recurso, se acompañe necesariamente, y si no se verifica, la omisión extingue la acción, el documento ó documentos que acrediten el carácter con que el actor se presenta en juicio. Aun cuando especulativamente sea de exigir y parezca fácil de ejecutar, es lo cierto que en la práctica se presentan casos tan difíciles, que en



ellos, aun los más expertos Letrados, se equivocan, y no sólo los Letrados, sino los Ministros del Tribunal sustentan opiniones diferentes. De aquí se deduce la notoria dureza de un precepto que exige, con perjuicio irremediable, el cumplimiento de una condición que en ocasiones se muestra como una incógnita. Aun á los más decididos partidarios del texto legal vigente, les impresiona, como no puede menos de suceder, que bajo pena ó perjuicio tan grande, se exija necesariamente el cumplimiento de un requisito que á veces nadie puede tener la seguridad de poder precisar.

»El remedio de ese mal es por extremo fácil: consiste en permitir que se presenten posteriormente los documentos que se señalen ó se subsane el defecto observado. Pero este remedio entraña el inconveniente de abrir de nuevo el plazo de los tres meses determinado en el art. 7.º para interponer el recurso contencioso administrativo, permitiendo completar la personalidad y subsanar defectos á costa de la ampliación del término para ejercer la acción, y favoreciendo, además, el descuido en la forma de interponer los recursos, y la indiferencia en la alegación de excepciones por parte de los demandados.

»A evitar todo esto, y dar satisfacción en lo posible á aquella necesidad sentida, se encamina la propuesta de la Comisión contenida en los arts. 46 al 48 de su proyecto.

»Todavía, en punto de excepciones, era necesario suplir un defecto de expresión. Infiérese del art. 49 de la ley, que el demandado puede solicitar el recibimiento á prueba cuando se alegue una excepción á su demanda. Pero, ni el concepto se expresa con claridad, ni tiene su natural desarrollo, y á corregirlo tiende el art. 9 del proyecto de la Comisión.

»Y, por último, el artículo siguiente responde á la conveniencia de abreviar el despacho de los asuntos y evitar la solemnidad de la vista en casos en que, por regla general, es innecesaria.

»Es la materia de apelaciones la que en seguida estudió la Comisión. Y en este punto era forzoso, no como reforma de la ley, sino como ampliación de sus disposiciones, dar solución á varias dudas que surgieron en la aplicación de la ley.

»Había, por de pronto, que tener en cuenta, que el decreto de 28 de Julio último, deseoso de descargar al Tribunal de lo Contencioso de parte de las numerosas apelaciones que se interponen, había dispuesto, con objeto de poner alguna limitación á dicho recurso, que las sentencias en grado de apelación que sean confirmatorias de las apeladas, contendrán la condena de costas para la parte apelante en los pleitos de segunda instancia que en lo sucesivo se entablen.

»Cualquiera que sea la opinión que se forme respecto del precepto indicado, es lo cierto que la necesidad del mismo se impone; pues á virtud de los escasos gastos que las apelaciones ocasionan, apenas queda auto ni sentencia de los Tribunales provinciales que no sea objeto del expresado recurso.

»Acatando, pues, esta medida, creyó la Comisión, sin embargo, conveniente, consignar una excepción en favor de las apelaciones que se interpongan en nombre de la Administración, y en asuntos sobre cobranza de contribuciones, impuestos y demás rentas é ingresos del Tesoro. Y como quiera que el motivo de esta excepción se justifica por sí mismo, sobre todo en circunstancias como las actuales, en que es preciso reforzar la

acción del Fisco, sólo añadirá para terminar este punto, que la anfibología á que se presta la frase del citado decreto, que dice: «en los pleitos de segunda instancia», ha sido aclarada en el sentido de que las costas deberán imponerse, aplicando el artículo citado, por las apelaciones que se entablen en pleitos que se hayan incoado con posterioridad á la publicación del Real decreto de 28 de julio último (1892).

»Ya antes de este decreto, la Fiscalía del Tribunal de lo Contencioso había promovido una cuestión importante, á saber: con arreglo al artículo 62 del reglamento, los representantes de la Administración deben apelar de todo auto ó sentencia que les sea desfavorable, y, según el art. 93 de la ley, el Tribunal condenará en costas al que deduzca su acción con temeridad. Como hay que presumir que las resoluciones de los Tribunales provinciales, en su mayor parte son justas, no estando el Fiscal autorizado para desistir de las apelaciones, y teniendo que sostenerlas siempre, sin la prudencia de que el Tribunal de lo Contencioso ha dado prueba, serían muchos los casos en que se habría condenado en costas á la Administración. Y por ello el Fiscal pedía que, ó se declarase que en las apelaciones no podía imponerse las costas á la Administración ó que se le autorizase para desistir.

»El dilema era en alto grado atendible; por lo que predominando en el informe que el Consejo de Estado emitió sobre el asunto, la opinión de igualar la condición de las partes, en el decreto de 28 de Julio y por su art. 16, se autorizó al Fiscal, para que pudiera, con ciertas condiciones, desistir de aquellos recursos.

»Al mismo tiempo, y enlazándose con lo expuesto ciertas dificultades,

cuya enumeración no es de este lugar por pertenecer al orden interior del Tribunal, la Comisión tuvo que orillarlas, procurando que no se irroge perjuicio á la Administración si por no personarse el Fiscal en el término de treinta días, quedan firmes la sentencia ó auto apelados. A este objeto se encaminan los arts. 463 á 465 de su proyecto, y espera que, si son aprobados, tendrán satisfactoria solución dichas dificultades, sin menoscabo de los principios que en esta materia, á juicio del Consejo de Estado, deben prevalecer.

»Y deseando la Comisión que su trabajo alcance á todos aquellos puntos en que la práctica de los últimos cuatro años ha hecho notar la deficiencia de la ley, ha dado una norma para aquellos casos en que, por haber modificado la Administración sus acuerdos, se desiste del recurso contencioso contra ellos deducido, estableciendo que puede renacer la acción si llega á restablecerse la eficacia del acuerdo modificado; declarando de igual modo, que si debe imputarse al particular el transcurso del término señalado para interponer el recurso contencioso, cuando en vez de interponer éste deduce el gubernativo, no cederá en su perjuicio el que se invierta en la tramitación del mismo por la Administración, estimándose competente para ello, si después se anulase lo actuado, por el Tribunal de lo Contencioso; y por último, estableciendo que, apelado un auto ó sentencia por un coadyuvante de la Administración, su condición de parte en el pleito, le da derecho á que el recurso se tramite con independencia del representante de aquélla.

»El recurso de nulidad y el recurso extraordinario de revisión, fueron los puntos en seguida examinados.

»En cuanto á este último, la Comisión, atendiendo á lo delicado de la materia y á su propósito de no aconsejar reforma ni adición alguna en que puedan, no ya verse, sino ni aun traslucirse opiniones de escuela, se ha limitado: 1.º á sustituir la palabra «requerir» por la de «pedir» en el art. 103, por estimar que conviene mejor al acto á que se aplica y á las respectivas situaciones del Fiscal y del Tribunal á que éste se dirige; y 2.º, á desenvolver las últimas palabras del citado art. 103, con objeto de que el precepto que contienen, y el fin que se proponen como garantía de la acción gubernativa, prevalezca en todo caso sin depender, ya de interpretaciones más ó menos acertadas, ya de una duplicidad de solicitudes por parte del Fiscal, que además de ser impropia de su representación, le coloca en la necesidad de tener que requerir con harta frecuencia al Tribunal para que se abstenga de conocer y al Tribunal, en la situación desairada de ser requerido, después que por el mismo se ha dictado auto declarándose competente.

»Al logro de estos propósitos, que interesan por igual á la Administración, al Tribunal y al Fiscal, se encamina el párrafo en que se expresa que «se tendrá por preparado el recurso extraordinario de revisión si, alegada por el Fiscal la excepción de incompetencia, hubiese sido ésta desestimada»; párrafo que no entraña novedad sustancial, pues disponiendo el art. 103 que cuando el Fiscal requiera al Tribunal ó le pida que se abstenga de conocer, si el Tribunal insistiere en su conocimiento, se entenderá preparado el recurso extraordinario de revisión, es consecuencia rigurosamente lógica que, alegada la excepción de incompetencia, si es desestimada por el Tribunal, se tenga

por preparado el recurso extraordinario de revisión.

»De lo contrario se llega al absurdo de que, no bien declarado competente el Tribunal, sea requerido de nuevo por los mismos motivos, para que se abstenga de conocer; y al inconveniente, además, de suponer posible, que el Tribunal que se declara competente en una resolución fundada, como es un auto al que ha precedido la solemnidad de vista pública para mayor garantía de acierto, modifique ó cambie inmediatamente de criterio, reconociendo que no le incumbe el conocimiento del negocio.

»Consideraciones son estas, por tal manera lógicas y concluyentes, que la Comisión cree innecesario ampliarlas, y pasa, desde luego, á exponer los motivos de su propuesta respecto del recurso de nulidad.

»La poca frecuencia con que este recurso se interpone, explica quizá la falta de desarrollo que tiene en las disposiciones de la ley y del reglamento que tratan del mismo. Mas, por raro que sea el caso en que se utilice, basta que la ley lo admita, para que deban precisarse con la claridad y extensión necesarias, las reglas á que ha de ajustarse su interposición.

»Las disposiciones de la ley de 13 de Septiembre de 1888 y del reglamento de 29 de Diciembre de 1890, son en esta materia deficientes y confusas. No es posible contradecir esta afirmación. Se señalan cuatro casos en que procede la subsanación de la falta cometida en el procedimiento. Es de rigor que mientras no se trate más que de subsanar una falta, decida la pretensión la misma Sala que antes resolvió; y siendo distintos en este concepto los casos, no se establezca la correspondiente diferencia. Distínguese entre la solicitud de subsanación y el recurso de nulidad, y esto

hace indispensable distinguir también los casos en que la una y el otro pueden deducirse, por quién y en qué forma se han de sustanciar y resolver. En vano se buscarán estas reglas, ni en la ley ni en el reglamento, siendo tan necesarias como acaba de demostrarse.

»Con el objeto de remediar estas deficiencias, la Comisión, en su proyecto, tiene en cuenta la especialidad del núm. 4.º del art. 66; distingue entre la pretensión sobre la falta preparatoria del recurso de nulidad y este mismo recurso; establece por quién y con qué tramites se ha de resolver y tramitar aquella pretensión, ya se deduzca en los Tribunales provinciales, ya en el Tribunal de lo contencioso-administrativo; establece, con la separación necesaria, el tiempo en que el recurso de nulidad se ha de interponer ante el Tribunal provincial ó ante el Tribunal de lo Contencioso, y determina la forma de sustanciarlo y el modo de resolverlo.

»Con estas adiciones, que obedecen á llenar el vacío que se advierte en la ley y el reglamento, queda regulado y reducido á términos claros y sencillos, en concepto de la Comisión, el recurso de nulidad.

»Otra deficiencia ha puesto de manifiesto la práctica de la ley de 13 de Septiembre de 1888, y es la relativa á la suspensión del cumplimiento de las sentencias, respecto de cuyo importante particular, sólo contiene un artículo que lleva el número 84.

»Según el mismo «el Ministro ó Autoridad administrativa á quien corresponda, deberá acusar el recibo de la sentencia en el término de tres días, y dar, en el de un mes, cuenta de su cumplimiento. Cuando por razones de interés público la Administración estimase necesaria y acordase la suspensión del cumplimiento de la

sentencia, lo hará saber al Tribunal, comunicándole la resolución y sus motivos, y el Tribunal declarará la indemnización que corresponda al particular por el aplazamiento».

»Como se ve, la ley ha partido del supuesto de que en todo caso es posible cumplir en el término de un mes la sentencia, y dar cuenta además de su ejecución; y aunque el decreto de 28 de Julio amplió este plazo á dos meses, no es dado negar, por haberse ofrecido el hecho en la práctica, que hay sentencia cuya ejecución requiere, por decidida que sea la voluntad de la Administración de ejecutarlas, plazos aún más largos, como acontece con la que manda dejar libres y expeditos terrenos y locales ocupados por una explotación ú obra pública y reponer las cosas al estado que tenían antes.

»En estos casos es forzoso disponer, que cuando la naturaleza del fallo no permita la completa ejecución material de la sentencia en los plazos señalados, baste con dar conocimiento al Tribunal de las medidas adoptadas para cumplir lo juzgado.

»Y no es esto sólo. La lectura del segundo párrafo del artículo transcrito convence de que la ley, no ha previsto que existan otras razones para que la sentencia deje de ejecutarse, que las de interés público, siendo innegable, porque los hechos lo han demostrado, que puede ocurrir también que la ejecución de la sentencia haya venido á ser imposible, ó materialmente, por haber dejado de existir la cosa ó derecho á que se refiere, ó legalmente, por haberse promulgado una ley que prohíba ó impida la ejecución de lo mandado.

»Por otra parte, la ley no se refiere más que á la suspensión del cumplimiento de la sentencia, siendo notorio, por lo ya expuesto, que ha de ser

más frecuente que el caso de mera suspensión el caso de no ejecución. Dicho se está que cuando lo que se acuerda es sólo la suspensión, debe entenderse por plazo definido ó indefinido, pero permitiendo en el que obtuvo la sentencia la razonable esperanza de que un día la suspensión tenga término y se ejecute lo juzgado; y no puede comprenderse contenido en el precepto legal que se refiere sólo á la suspensión, aquel otro caso en que lo que se acuerda no es suspender la ejecución de la sentencia, sino que deje ésta de cumplirse por ser imposible, material ó legalmente, ó por oponerse á ello graves y extraordinarias razones de interés público.

»Aun cuando estos son los principales motivos de los artículos que la Comisión propone en el lugar correspondiente, otro punto había señalado la práctica de la ley como necesitado de mayor desarrollo Tal es el de la indemnización que proceda por la suspensión ó por la no ejecución de la sentencia.

»Habíanse dividido las opiniones de tal modo, que era imposible llegar á un acuerdo. Unos sostenían que la frase de la ley, «y el Tribunal declarará la indemnización que corresponda al particular por el aplazamiento», era preceptiva, y suponía, tanto la obligación en el Tribunal de hacer aquella declaración, como el derecho de la parte á una indemnización por todo aplazamiento en la ejecución de la sentencia. Otros, por el contrario, entendían que, con arreglo á dicho precepto, el Tribunal debía declarar la indemnización correspondiente, pero admitiendo la posibilidad de casos en que no procediese otorgar ninguna.

»Estuviere el acierto con los unos ó con los otros, precisa confesar que

el texto de la ley da consistencia á una duda racional, pues que á ambas interpretaciones se presta, y en esta situación, como no es imposible, ni mucho menos, concebir casos en que el aplazamiento no entrañe perjuicio que deba ser indemnizado, parece preferible atribuir al Tribunal, que no sólo resuelva respecto de la cuantía de la indemnización, sino también en cuanto á la procedencia ó improcedencia de ella.

»Consecuente la Comisión con este criterio, así como distingue entre los casos de suspensión y los de no ejecución de las sentencias, así distingue también en el procedimiento que ha de seguirse para resolver si procede indemnizar y para la fijación de la cuantía de la indemnización.

»Aunque todo lo que se relaciona con la ejecución de la sentencia es una continuación del juicio y parece corresponder al Tribunal, razones poderosas de conveniencia aconsejan evitar que, cuando se trate de la no ejecución, sea él quien vuelva á conocer del asunto, reservando este extremo al juicio y resolución de las Cortes. Al efecto, la Comisión propone que cuando se acuerde por el Gobierno no ejecutar una sentencia, además de dar cuenta al Parlamento en el término de un mes de la resolución ministerial y sus motivos, lleve á las mismas un proyecto de ley, producto de un expediente que se instruya al efecto, y en que se proponga, si procediere, ya la indemnización, ya la manera de atender en otra forma a la eficacia de lo resuelto por el Tribunal.

»Atenta la Comisión ó los fines del artículo 30 de la ley de Presupuestos vigente y del Real decreto de 28 de Junio último, ha procurado que, sin perjuicio de los medios de defensa que actualmente tienen las partes en los asuntos contencioso-administrati-

vos, y sin disminución de las garantías que el procedimiento vigente les ofrece, se abrevie algún tanto el trabajo impuesto á los Tribunales de aquel orden, estableciendo para ello la división de negocios de mayor y de menor cuantía.

»No puede propiamente decirse que esto es una novedad, siendo un principio admitido en el enjuiciamiento ordinario, en el penal y aun en el mismo contencioso-administrativo, con la antigüedad que ya tiene el Real decreto de 4 de Julio de 1861. La reforma se reduce á que en los asuntos que se entablen ante los Tribunales provinciales y en que la cuantía litigiosa sea inferior á 1.000 pesetas, no sea necesaria ni la formación de extracto, ni la solemnidad de la vista pública, que podrán, sin embargo, solicitar las partes, y á que en tales asuntos no se dé el recurso de apelación, aunque sí los de nulidad y revisión. Y respecto de los negocios de que conozca en primera y única instancia el Tribunal de lo Contencioso, ya cuya cuantía no exceda de 2.000 pesetas, á que se prescinda de la formación de extracto y de la celebración de la vista pública, si los interesados no la pidieren.

»Los años transcurridos desde 13 de Septiembre de 1888, en que se vienen publicando en la *Gaceta*, á continuación de las sentencias, los votos particulares que redactan los Ministros del Tribunal de lo Contencioso, han formado en la Comisión el convencimiento de que la publicación de dichos votos cede en desprestigio del Tribunal, que ve debilitada la autoridad de sus resoluciones, sin ventaja alguna para las partes, cuyo derecho no se altera á virtud de la estéril satisfacción que pueda producirles la lectura de tales votos. Por este motivo, la Comisión propone que en este

punto, el procedimiento contencioso se ajuste á lo que respecto de votos particulares se halla establecido para los Ministros del Tribunal Supremo, con la sola excepción requerida por la especial naturaleza de lo contencioso-administrativo de que siempre que se formalice por el Fiscal el recurso extraordinario de revisión, se eleven al Gobierno los votos particulares emitidos en el fallo de los asuntos de cuya revisión se trate.

»El aumento progresivo que se observa en el número de recursos interpuestos contra resoluciones de la Administración central, y relativamente escaso de los deducidos ante los Tribunales provinciales, ha hecho pensar en la necesidad de que algunos de los negocios de que hoy conoce el Tribunal de lo Contencioso sean de la competencia de los Tribunales provinciales, á cuyo fin, y para que la representación de la Administración ante ellos tenga una dependencia y unión más estrechas con la Fiscalía del Tribunal de lo Contencioso, y por tanto, con la Presidencia del Consejo de Ministros, se establece lo que observará V. E. en el articulado del proyecto con relación al Ministerio fiscal ante los Tribunales de provincia.

»Inútil parece exponer también las razones que la Comisión ha tenido presentes, para adoptar otros acuerdos relacionados con la organización de los Tribunales y el personal.

»Para concluir, conviene consignar una última observación. Dado el número de los artículos de la ley y del reglamento que se adicionan, ó cuya redacción se modifica, parece necesario que si la propuesta de la Comisión se aprueba, se publiquen de nuevo la ley y el reglamento, suprimiendo todo lo que quede derogado ó modificado é incluyendo en su lugar cuanto se reforma y adiciona, á fin de

que el estudio y manejo de ambos Cuerpos legales se haga con la facilidad que su uso reclama.

»Madrid 12 de Diciembre de 1892.=El Conde de Tejada de Valdosa, Presidente.=Antonio M. Fabié.=Emilio Cánovas del Castillo.=Enrique de Cisneros.=José M. Valverde.=R. Serrano Alcázar.=A. G. Peña.=J. R. de Oya.=José Bahamonde, Secretario.»

El Ministro que suscribe nada cree que deba agregar á tan clara y metódica exposición de los motivos que la Comisión ha tenido en cuenta para formular su proyecto de reforma. Réstale solamente, y en otro orden, exponer á la consideración de V.M. que, al publicarse íntegros la ley y reglamentos de lo Contencioso-administrativo, con las reformas propuestas por la Comisión indicada, forzoso será llevar también á dichos Cuerpos legales, no sólo las que estableció el Real Decreto de 28 de Julio de 1892, sino también aquellas otras modificaciones que, como consecuencia de unas y otras reformas, vengán á poner en armonía con ellas los demás artículos de la ley y del reglamento: de otra suerte, si no se adaptasen á las nuevas disposiciones, envolverían contradicción evidente ó se trocarían, por el hecho de estar ya derogadas, en preceptos faltos de valor legal y de eficacia.

Fundado en las consideraciones anteriormente expuestas y en las que con gran lucidez aduce la Comisión, y que más arriba quedan transcritas, el Ministro que suscribe, de acuerdo con el Consejo de su presidencia, tiene la honra de someter á la aprobación de V.M. el siguiente proyecto de decreto.

Madrid 22 de Junio de 1894.=SEÑORA: A L. R. P. de V.M., Práxedes Mateo Sagasta.

**6. Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (BOE núm. 363, de 28 de diciembre de 1956)**

*I. Justificación de la reforma*

La Ley de 13 de septiembre de 1888, reformada en 1894, fue la disposición básica de las refundidas en el texto vigente de la Ley de lo Contencioso-administrativo, aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1952.

La Ley supuso enorme avance para el imperio de la Justicia en las relaciones administrativas. Pero si se tienen en cuenta las transformaciones sociales y jurídicas producidas desde aquella fecha y que las variantes introducidas en el primitivo texto fueron accidentales y de detalle, queda justificada la necesidad de una reforma de nuestra jurisdicción contencioso-administrativa, que desde hace años viene siendo unánimemente exigida por la Magistratura, la Abogacía y la doctrina.

A ella tiende la presente Ley, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa y de los procesos cuya sustanciación y decisión a la misma corresponden.

Y como esta Jurisdicción no es más que una especie de la genérica función jurisdiccional, y la naturaleza de tales procesos no difiere esencialmente de los demás procesos de conocimiento, la Ley se limita a recoger las especialidades que una y otros ofrecen, remitiéndose en los demás a las leyes orgánicas y procesales comunes.

Estas razones aconsejan, también, prescindir de toda disposición reglamentaria, pues carece de razón de ser un Reglamento, como el de la vieja Ley de lo Contencioso, que en su mayor parte no es más que una innecesaria

saría transcripción de preceptos de la Ley de Enjuiciamiento civil.

Al redactarse el nuevo texto no se han olvidado las experiencias obtenidas en la aplicación de la Ley hasta ahora en vigor. Así, se han recogido aquellas orientaciones de la jurisprudencia realmente aprovechables y redactado los preceptos de la Ley de modo tendente a evitar interpretaciones formalistas que, al conducir a la inadmisión de numerosos recursos contencioso-administrativos, comportaban la subsistencia de infracciones administrativas, en pugna con la Justicia, contenido del verdadero interés público y fundamento básico de toda organización política.

## II. *La Jurisdicción Contencioso-administrativa*

1) El texto legal se inicia refiriéndose a la naturaleza, extensión y límites de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Sus términos evidencian la comunidad plena entre esta Jurisdicción y las demás especies concretas de la función jurisdiccional.

La Jurisdicción contencioso-administrativa no debe entenderse ni desarrollarse como si estuviera instituida para establecer, sí, garantías de los derechos e intereses de los administrados, pero con menos grado de intensidad que cuando los derechos e intereses individuales son de naturaleza distinta y están bajo la tutela de otras Jurisdicciones. Si la Jurisdicción contencioso-administrativa tiene razón de ser, lo es precisamente en cuanto, por su organización, sus decisiones ofrecen unas probabilidades de acierto, de ser eficaz garantía de las situaciones jurídicas, de encarnar la Justicia, superiores a las que ofrecerían si las mismas cuestiones se sometieran a otra Jurisdicción.

En verdad, únicamente a través de la Justicia, a través de la observancia de las normas y principios del Derecho, es posible organizar la Sociedad y llevar a cabo la empresa de la administración del Estado moderno.

En la complejidad y extensión de éste, las normas, subordinadas entre sí jerárquicamente, proclaman y definen cuál es el contenido del interés público en todas y cada una de sus manifestaciones.

El acatamiento y cumplimiento de las normas se impone, por ende, cualquiera que sea el criterio subjetivo de las autoridades y funcionarios, como base de la existencia de un orden social y de la unidad de la acción administrativa.

Los principios de unidad y de orden quiebran, ciertamente, cuando, bajo pretexto de interés público, se pretende sustituir lo dispuesto por el Ordenamiento jurídico por el sentimiento que del bien común tenga en cada caso el titular de la función: el imperio del Derecho por la arbitrariedad.

Y así, la necesidad de una Jurisdicción contencioso-administrativa eficaz trasciende la órbita de lo individual y alcanza al ámbito colectivo. Porque las infracciones administrativas se muestran realmente no tan sólo como una lesión de las situaciones de los administrados, sino como entorpecimiento a la buena y recta administración. Y de ahí la certeza del aserto de que cuando la Jurisdicción contencioso-administrativa anula los actos ilegítimos de la Administración, no tan sólo no menoscaba su prestigio y eficacia, sino que, por el contrario, coopera al mejor desenvolvimiento de las funciones administrativas y afirma y cimienta la autoridad pública.

2) El texto legal configura la Jurisdicción contencioso-administrativa



como aquella que tiene por objeto específico el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública, sujetos al Derecho administrativo.

Conserva una terminología, como la de recurso contencioso-administrativo, que, pese a las fundadas objeciones de que ha sido objeto, es la tradicional y comúnmente admitida, al mismo tiempo que sirve para poner de manifiesto la necesidad de que antes de acudir a la Jurisdicción contencioso-administrativa exista un acto administrativo.

Claro está que esto no significa que se haya querido concebir la Jurisdicción contencioso-administrativa como una segunda instancia: ante ella, por el contrario, se sigue un auténtico juicio o proceso entre partes, cuya misión es examinar las pretensiones que deduzca la actora por razón de un acto administrativo.

La Jurisdicción contencioso-administrativa es, por tanto, revisora en cuanto adquiere la existencia previa de un acto de la Administración, pero sin que ello signifique —dicho sea a título enunciativo— que sea impertinente la prueba, a pesar de que no exista conformidad en los hechos de la demanda, ni que sea inadmisibles aducir en vía contenciosa todo fundamento que no haya sido previamente expuesto ante la Administración.

El proceso ante la Jurisdicción contencioso-administrativa no es una casación, sino, propiamente, una primera instancia jurisdiccional.

3) Al referirse la Ley a la Administración lo hace en los términos más amplios y comprensivos.

Por tal entiende, desde luego, la Administración territorial del Estado y de las Entidades locales. Pero tam-

bién las demás Corporaciones e Instituciones públicas, sometidas a la tutela de aquéllas.

4) Creada la Jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las cuestiones que se susciten respecto de los actos sujetos al Derecho administrativo, sus límites están determinados normalmente por la esencia de esta rama del Derecho, en cuanto parte del Ordenamiento jurídico.

Con este criterio se definen, por exclusión, las cuestiones ajenas a esta Jurisdicción. Entre ellas se incluyen las relativas a los actos políticos, que no constituyen una especie del género de los actos administrativos discrecionales, caracterizada por un grado máximo de la discrecionalidad, sino actos esencialmente distintos, por ser una la función administrativa y otra la función política, confiada únicamente a los supremos órganos estatales.

5) Problema capital era el de la organización de los Tribunales a los que había de confiarse el conocimiento de los recursos contencioso-administrativos.

La Ley no ha acogido en toda su pureza ninguna de las dos posiciones tradicionales, que, sólo después de largo tiempo, pudieron ser conciliadas en la Ley de 1888, y que han subsistido, con más o menos variantes, en los distintos sectores críticos de la misma.

También se aparta del llamado sistema armónico o mixto, al menos en la forma en que fue recogido en ella.

La Ley es judicialista, siguiendo la orientación que impuso la de 5 de abril de 1904, en cuanto confía la Jurisdicción contencioso-administrativa a verdaderos Tribunales encuadrados en la común organización judicial e integrados por Magistrados profesionales, con los deberes e incompatibilidades de los mismos.

Pero, creyendo esencial una especialización del personal de esta Jurisdicción, la ha procurado mediante la selección de los miembros de la Carrera Judicial a través no sólo de los correspondientes concursos, que habrán de ser debidamente regulados por el Gobierno para que cumplan verdaderamente su finalidad específica, sino también mediante oposición.

La Ley introduce una innovación importante: suprime los actuales Tribunales Provinciales y lleva su jurisdicción a Salas especiales de lo Contencioso-administrativo que se crean en las Audiencias Territoriales, con lo que se logrará la tan deseada celeridad en la tramitación de los procesos, al dedicarse sus miembros, de modo exclusivo, al despacho de los mismos.

Aun cuando se ha considerado, en principio, ser suficiente una Sala en cada Audiencia Territorial, se admite la posibilidad de que en casos excepcionales, cuando el cúmulo de asuntos lo aconseje, se creen otras Salas; bien entendido que el Gobierno hará uso de tal facultad únicamente si el número de asuntos ante una Sala excede de las posibilidades de una rápida solución.

6) Se ha creído prudente conservar el sistema actual de doble instancia para los asuntos dimanantes de los órganos locales del Estado y de la Administración local, y de una instancia única para los dimanantes de la Administración central.

La generalización de la instancia única, con la posibilidad de recurso de casación, ofrecía el grave riesgo de que, mediante una desnaturalización de la casación, hecho cada día más frecuente en casi todos los Ordenamientos jurídicos, se hubiera consagrado, en realidad, una doble instancia en todos los casos, lo que hubiera implicado justamente lo contrario de lo que se pretendía.

Mantener el sistema actual viene a suponer una instancia única en la mayoría de los casos, aun cuando se mantenga, limitada todo lo posible, la apelación, a fin de que el Tribunal Supremo, al conocer de los asuntos de carácter local, pueda dar uniformidad a los criterios de los distintos Tribunales territoriales.

### III. *Las partes*

1) La regulación de las partes ha sido objeto de ciertas innovaciones, principalmente en el sentido de dar una redacción más precisa y técnica a los preceptos correspondientes.

2) En cuanto a la capacidad procesal, no parecía necesario repetir preceptos de la legislación común, que rige como supletoria. De ahí que la Ley se haya limitado a hacer una remisión a dichas normas.

Pero se ha creído prudente modificar el régimen general en aquellos casos en que la legislación administrativa permite al administrado menor o mujer cada día el ejercicio de sus derechos sin la asistencia de las personas que integran civilmente su capacidad de obrar, reconociéndoles la posibilidad de que actúen por sí solos en el proceso contencioso-administrativo.

Con ello no se ha hecho otra cosa que trasladar a la esfera jurisdiccional lo que ya regía en la esfera administrativa.

3) La legitimación activa para demandar la anulación de actos y disposiciones de la Administración se reconoce a quien tuviere interés directo en ella.

No obstante, cuando se trata de la impugnación de disposiciones de carácter general de la Administración Central que sólo hayan de ser cum-

plidas por los administrados, previo un acto de requerimiento o sujeción individual, se ha creído prudente restringir la legitimación a las Entidades, Corporaciones e Instituciones públicas y a cuantas Entidades ostentaren la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo, siempre que la disposición impugnada afectare directamente a los mismos. Los administrados están legitimados para impugnar los actos de aplicación de tales disposiciones ilegítimas, y también éstas mismas si hubieren de ser cumplidas sin previo acto de requerimiento o sujeción individual.

En principio, no parecía necesario hacer referencia alguna a aquellos casos en que el demandante no se limitara a solicitar la anulación del acto, pues versando el proceso sobre una situación jurídica individualizada, la legitimación, como en el proceso civil, venía generalmente ligada a la cuestión de fondo. Sin embargo, por respetar una tradición legislativa que arranca de las primeras leyes de lo contencioso-administrativo, se confirma que en estos casos únicamente estará legitimado el titular de un derecho dimanante del Ordenamiento que se considere infringido por el acto o disposición impugnados.

En uno y otro supuesto, la Ley matiza, con la debida exactitud, que la concurrencia de un interés o la titularidad de un derecho son simplemente los elementos que constituyen la legitimación de la parte actora, y no, como erróneamente se ha entendido muchas veces, las condiciones de procedencia de las pretensiones deducidas, ni los presupuestos de la competencia de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

En cuanto a la legitimación pasiva, se considera parte demandada a la

Administración de que proviene el acto o disposición a que se refiere el recurso y, además, a las personas a cuyo favor derivaren derechos del propio acto que ostentan, por ende, una situación jurídica que será directamente afectada por la sentencia que se pronuncie. Su emplazamiento no entorpece el procedimiento de la norma contenida en el artículo 64. Ciertamente era anormal que quien en el proceso defendía derechos propios hubiera de aparecer como mero coadyuvante, por el hecho de haber sido aquéllos reconocidos por la Administración.

Se despeja así, a la vez, la problemática suscitada en torno a la intervención de terceros, y la figura del coadyuvante queda reducida a sus justos y propios límites.

4) Por lo que respecta a la postulación, se ha abandonado un criterio mantenido ininterrumpidamente en nuestra legislación de lo contencioso-administrativo acerca de la innecesariedad, como regla general, de asistencia de técnicos del Derecho. La Ley exige que los interesados acudan al proceso representados por abogado y por procurador asistido de abogado, a excepción de aquellos casos en que se supone a la parte un conocimiento del Derecho que debe ser aplicado por los Tribunales: el de los funcionarios públicos, en el proceso especial regulado en el artículo 113.

La razón de ser de esta innovación radica en la consideración de que, de hecho, así venía ocurriendo ya en la práctica y que en aquellos otros casos en que la parte no aparecía públicamente representada y defendida por técnicos del Derecho, a la sombra de la misma existía siempre, o el profesional impedido de ejercer la profesión, o persona sin calidad de Letrado. La nueva disposición viene,

por tanto, a salir al paso de una faceta del intrusismo.

El nuevo texto proclama el principio de que la defensa de la Administración ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa debe estar atribuida a sus propios abogados, por lo que la representación y defensa de la Administración del Estado corresponderá siempre a los Abogados del Estado, y la de las demás Entidades, Corporaciones e Instituciones públicas integradas en la Administración incumbirá a sus respectivos abogados.

#### IV. *Objeto del recurso contencioso-administrativo*

1) Como es natural, la Ley previene que la existencia de un acto o disposición de la Administración es presupuesto de admisibilidad de la acción contencioso-administrativa.

Se habla de acto, y no de acuerdo, resolución, providencia o de cualquier otro concepto semejante, por ser aquél más extenso y comprender todas las manifestaciones de la actividad administrativa. El acceso a la Jurisdicción contenciosa, en efecto, no ha de ser posible únicamente cuando la Administración produce actos expresos y escritos, sino también cuando revisten cualquier otra forma de manifestación regulada por el Derecho, o son tácitos o presuntos, porque todos ellos, y no solamente los primeros, pueden incurrir en infracciones jurídicas que requieran la asistencia jurisdiccional.

Disposición equivale a precepto de carácter general con categoría inferior a Ley.

2) La existencia de un acto administrativo como presupuesto de admisibilidad de la acción contencioso-ad-

ministrativa no debe erigirse en obstáculo que impida a las partes someter sus pretensiones a enjuiciamiento de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Por ello, la Ley instituye un régimen general de silencio administrativo, mediante el cual, transcurrido cierto plazo, puede presumirse por el interesado la existencia de un acto que le permita el acceso, si lo desea, a la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Acudir a ella se considera como una facultad y no como una obligación, con lo cual se restituye la figura del silencio administrativo al sentido que propiamente se le atribuyó originariamente, de garantía para los administrados frente a las demoras de la Administración.

El silencio administrativo, ciertamente, no puede ser conceptuado como un medio a través del cual la Administración pueda eludir sus obligaciones de motivar las decisiones, como vendría a ser si por el silencio quedara exenta del deber de dictar un proveído expreso, debidamente fundado.

El régimen general instituido por la Ley carecerá, desde luego, de aplicación en aquellos supuestos en que otras disposiciones establezcan que, transcurrido cierto plazo, previa o no denuncia de mora, hayan de entenderse estimadas las pretensiones de los administrados, pues en otro caso la Ley, que tiene por objeto instituir garantías de las situaciones jurídicas de los administrados, vendría precisamente a minorarlas.

Lo mismo habrá de considerarse, por idéntica razón, cuando otros textos legales o reglamentarios establezcan, en beneficio de los interesados, plazos más reducidos que los que se prevén en esta Ley para que se entienda producido acto presunto.

3) El presente texto legal, encaminado a establecer un eficaz sistema de garantía de la Justicia, ha considerado aconsejable reducir al mínimo los actos que, a pesar de tener naturaleza administrativa, están excluidos de impugnación jurisdiccional. En su conjunto, el nuevo texto permite el acceso a los Tribunales como una generalidad que sólo se da en los Ordenamientos jurídicos más avanzados.

Así, la Ley admite expresamente la impugnación directa de las disposiciones generales que infringieran otras de superior jerarquía. Bien entendido que el no ejercicio de la facultad de impugnación directa no obstará al recurso frente a los actos que se dictaren en aplicación de las disposiciones, fundado en que éstas no son conformes a Derecho; sin que sea exigible, al interponer y formalizar el recurso contra el acto individual, declarar formalmente recurridas las normas que aplique.

Realmente, carecía de sentido excluir de la impugnación jurisdiccional las disposiciones que dictare la Administración en cualquiera de sus grados. Pues si, en la mayoría de los casos, el recurso indirecto previsto en la vigente Ley de lo Contencioso-administrativo constituye garantía suficiente de los derechos e intereses de las personas afectadas, al hacer posible la impugnación de los actos en que se individualice la disposición general, no lo es, en cambio, para salvaguardar el principio de jerarquía de las fuentes, básico en la organización del Estado y solemnemente proclamado en el Fuero de los Españoles.

El principio de unidad de la Administración pública y la autoridad de los órganos superiores exige la creación de un instrumento idóneo para anular las disposiciones que in-

fringieren otras de superior jerarquía, dado que su mantenimiento implica la aplicación de aquéllas por los órganos inferiores de la Administración y que alcancen mayor efectividad que preceptos revestidos de formas más solemnes.

Esta característica del recurso directo contra las disposiciones se traduce en las especialidades que sobre la legitimación activa se contienen en el artículo 28, párrafo 1.º, apartado b), al mismo tiempo que impone la admisibilidad, en todo caso, del recurso, frente al acto de aplicación individual, establecido no tanto en defensa del principio de unidad de la Administración como de los derechos e intereses de los administrados.

Al relacionar los actos excluidos de fiscalización contencioso-administrativa, la Ley no menciona los actos discrecionales. La razón estriba en que, como la misma jurisprudencia ha proclamado, la discrecionalidad no puede referirse a la totalidad de los elementos de un acto, a un acto en bloque, ni tiene su origen en la inexistencia de normas aplicables al supuesto de hecho, ni es un «prius» respecto de la cuestión de fondo de la legitimidad o ilegitimidad del acto.

La discrecionalidad, por el contrario, ha de referirse siempre a alguno o algunos de los elementos del acto, con lo que es evidente la admisibilidad de la impugnación jurisdiccional en cuanto a los demás elementos; la determinación de su existencia está vinculada al examen de la cuestión de fondo, de tal modo que únicamente al juzgar acerca de la legitimidad del acto cabe concluir sobre su discrecionalidad; y, en fin, ésta surge cuando el Ordenamiento jurídico atribuye a algún órgano competencia para apreciar, en un supuesto dado, lo que sea de interés público.

La discrecionalidad, en suma, justifica la improcedencia, no la inadmisibilidad, de las pretensiones de anulación; y aquella no en tanto el acto es discrecional, sino en cuanto, por delegar el Ordenamiento jurídico en la Administración la configuración según el interés público del elemento del acto de que se trata y haber efectuado el órgano con arreglo a Derecho, el acto impugnado es legítimo.

4) Determinados los actos en relación con los cuales es admisible demandar a la Administración, se imponía regular las pretensiones deducibles por las partes, lo que planteaba la cuestión de si era o no pertinente, recibiendo la técnica del Derecho francés, instituir dos recursos distintos, calificados de anulación y de plena jurisdicción.

La Ley no lo ha considerado necesario ni conveniente, por varias y fundamentales razones.

Aquella doble calificación, carente de tradición en nuestro Derecho —se incorpora al mismo por la Ley Municipal de 1935, pues el Estatuto Municipal de 1924, si bien sentó que cualquier interesado estuviera legitimado ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, no dio a los recursos las aludidas denominaciones—, corresponde a la técnica peculiar de su país de origen, que dista mucho de haber sido recibida en España.

Por otra parte, la gama de las ilicitudes posibles es mucho más amplia y variada de lo que suponen las categorías elaboradas por el Ordenamiento jurídico francés; la diferenciación de «motivos» que constituye su contenido responde a un fundamento de división artificioso y falto de rigor lógico, premisa inexcusable para la certeza de toda clasificación, y, con la misma razón, para propugnar se incorporara definitivamente a nuestro

Derecho, podría defenderse también la recepción en el mismo de las clasificaciones que han levantado otros Ordenamientos jurídicos, semejantes y tan avanzados.

Nada justifica, por otra parte, enunciar una clasificación de las infracciones y que en las demandas tenga que subsumirse la ilicitud denunciada en uno de esos tipos abstractos; lo que importa es si existe infracción jurídica, y ante ella más interesa hacer expeditiva la Justicia que dificultarla con la imposición de un requisito puramente formal, como el de calificar la infracción precisamente con un nombre determinado, máxime si el error en la calificación puede determinar que prevalezca el acto, a pesar de no ser conforme a Derecho.

En definitiva, la Ley no considera que el fundamento de la procedencia de la acción contencioso-administrativa sea distinto, según los casos. Esencialmente es siempre el mismo: que el acto no sea conforme a Derecho. Tanto la incompetencia como el vicio de forma, la desviación de poder o violación de ley —causa que propiamente comprende las anteriores— pueden servir de fundamento a las pretensiones de anulación y a las de plena jurisdicción, y, en cualquiera de las hipótesis, la sentencia estimatoria siempre contiene idéntico pronunciamiento básico: la declaración de ilicitud del acto y, en su caso, su anulación.

Sobre esta unidad sustancial, las diferencias que puedan señalarse no son suficientes para configurar dos recursos autónomos, máxime no siendo cualitativas, sino sólo de grado.

5) La estimación o desestimación de la pretensión básica —es decir, la declaración de ilicitud y, en su caso, la anulación del acto o disposición— depende de que el acto impugnado sea o no conforme a Derecho.

La Ley lo determina así, tanto por afirmar la unidad sustancial de todas las Jurisdicciones como porque, existiendo la falta de conformidad a Derecho, se da la condición suficiente para que se declare la ilicitud del acto o disposición, y siendo de entidad adecuada, se pronuncie la anulación de los mismos.

Y refiere la conformidad o disconformidad del acto genéricamente al Derecho, al Ordenamiento jurídico, por entender que reconducirla simplemente a las leyes equivale a incurrir en un positivismo superado y olvidar que lo jurídico no se encierra y circunscribe a las disposiciones escritas, sino que se extiende a los principios y a la normatividad inmanente en la naturaleza de las instituciones.

La fórmula adoptada comprende, pues, cualquier modalidad de infracción jurídica y, desde luego, como una de ellas, la desviación de poder, según puntualiza el texto legal, saliendo al paso de la tesis que la configura sólo como una infracción de la moralidad, pero no de la legalidad administrativa.

6) La Ley otorga a los Tribunales poderes para enjuiciar la legitimidad de los actos y disposiciones que se someten a su conocimiento no tan sólo a través de los fundamentos aducidos por las partes, sino por otros que estimen puedan ser tomados en consideración. Esta amplitud de las facultades del juzgador no debe significar, sin embargo, la eliminación del principio de contradicción y, por tanto, se ordena que siempre que hagan uso de esta facultad deben previamente someterse a las partes los motivos correspondientes.

7) Aun cuando la Ley de Enjuiciamiento Civil contiene normas relativas a la acumulación y a la determi-

nación cuantitativa de la pretensión, por las especialidades que ofrecen una y otra en el proceso administrativo, se ha creído necesario incluir algunas normas sobre ellas; normas que, como las demás reguladoras de esta Jurisdicción, tendrán su debido complemento en la Ley procesal civil.

Sobre acumulación, se ha prescindido de aquellos preceptos del viejo reglamento de lo contencioso-administrativo que no eran más que una transcripción de los de la Ley de Enjuiciamiento. Los que contenían normas específicas sobre el proceso administrativo han sufrido modificaciones importantes: por un lado, se ha admitido expresamente la llamada en nuestro Derecho positivo acumulación de acciones, a fin de evitar las dudas que se habían planteado a la jurisprudencia sobre su admisibilidad en el procesos administrativo; por otro, se admite la acumulación en aquellos casos en que los recursos objeto de la misma se hubieren deducido con ocasión de actos que, aun no siendo unos ejecución o confirmación de otros, tengan íntima conexión entre ellos.

Y, por último, se permite que, deducido un recurso, pueda ampliarse después y dirigirse contra acto distinto del primeramente impugnado, cuando entre ellos se dé la conexión exigida para la acumulación, por la misma razón de economía procesal.

En orden a la determinación de la cuantía, se recogen algunas normas generales, aparte de las esenciales que respecto de asuntos fiscales se contenían en el Reglamento de Procedimiento Económico-administrativo, remitiéndose en lo demás a la Ley de Enjuiciamiento.

## V. *Procedimiento contencioso-administrativo*

1) Con carácter de requisito previo se instituye un recurso de reposición, a fin de que el órgano administrativo que dictó el acto pueda, si lo reconoce justo, acceder a las pretensiones del demandante y evitar el proceso.

Sin embargo, a fin de superar ciertas interpretaciones formalistas, el artículo 55 deja bien sentado que el recurso contencioso-administrativo podrá deducirse indistintamente contra el acto objeto del de reposición, contra el desestimatorio de ésta o contra ambos a la vez, salvo aquellos casos en que, al decidir el recursos de reposición, se reformase el acuerdo impugnado, en cuyo supuesto la acción contencioso-administrativa deberá dirigirse precisamente contra el acto resolutorio de la reposición.

Cuando una entidad pública hubiere de demandar la anulación de sus actos declarados lesivos, será requisito previo la declaración de lesividad, que se preceptúa en términos análogos a la legislación anterior.

2) En la regulación del procedimiento en sentido estricto, se distinguen las siguientes fases o períodos:

a) Un primer período de «interposición y admisión», en el que se ha mantenido, en lo fundamental, la normativa anterior sobre el escrito de interposición del recurso.

Sin embargo, se ha creído prudente crear un trámite de admisión con carácter radicalmente distinto a la facultad reconocida al Tribunal en la legislación anterior de no admitir el escrito de interposición cuando al mismo no se acompañaban los documentos en ella exigidos.

El Tribunal, con arreglo a las nuevas normas, podrá declarar la inad-

misión del escrito de interposición si observare la falta de alguno de los requisitos procesales enumerados en el artículo 62, es decir, aquellos cuya subsanación no es posible.

También son importantes las innovaciones en orden a las medidas coercitivas que se ponen en manos de los Tribunales para que se cumpla por los órganos administrativos, en tiempo y forma, con la obligación de remitir el expediente.

Respecto del plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo, la Ley, unificando la diversidad de plazos existentes respecto de los actos de la Administración Central y la Local, ha señalado el de dos meses a un año, según el recurso se refiera a un acto expreso o dictado por el silencio administrativo.

Esta diferenciación, formulada en el ámbito de la legislación local, es de indudable pertinencia; se acomoda perfectamente al nivel de formación y conocimiento de la gran mayoría de los administrados, a quienes no puede exigirse que obren como sólo sería posible hacerlo si la técnica del acto presunto, realizado por silencio administrativo, y los casos y plazos de éste fueran de dominio general. No siéndolo, fijar un plazo de dos meses para que puedan deducirse las reclamaciones correspondientes a las desestimaciones por silencio administrativo, equivale a condenar a indefensión a la gran masa de administrados españoles y admitir que, para ellos, habrán de prevalecer casi siempre, por no interponer el recurso oportunamente, los actos no conformes a Derecho realizados en virtud de la sutil figura del silencio administrativo.

Por otra parte, nada más fácil para la Administración que reducir ese plazo al de dos meses: le basta el sen-



cillo procedimiento de dictar un acto expreso.

b) La fase de «alegaciones» viene a regularse en términos análogos a la Ley anterior.

El demandante puede formular alegaciones en lo que se sigue denominando escrito de demanda, por conservar la terminología de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y el demandado, en el de contestación a la demanda. Los plazos para formular estas alegaciones se fijan en veinte días, porque su cómputo se inicia sólo desde la entrega del expediente a la parte.

La demandada está facultada para que, con anterioridad al escrito de contestación, alegue cuantos defectos procesales puedan dar lugar a la inadmisión del recurso, excepto la falta de legitimación, si bien con las modificaciones siguientes, en relación con la Ley en vigor: se sustituye la impropia terminología de excepciones por la más correcta de alegaciones previas y se permite al demandante la subsanación en todo caso —no sólo cuando creyese que no debía imputársele— de los defectos procesales susceptibles de ello —no sólo el de falta de personalidad— y en un plazo fijo.

Se parte para ello de un principio: que las formalidades procesales han de entenderse siempre para servir a la Justicia, garantizando el acierto en la decisión jurisdiccional; jamás como obstáculos encaminados a dificultar el pronunciamiento de sentencia acerca de la cuestión de fondo, y así obstruir la actuación de lo que constituye la razón misma de ser de la Jurisdicción.

c) La admisibilidad de la «prueba» se modula en función de dos circunstancias: la conformidad o discrepancia de las partes sobre los hechos, y que éstos sean o no de trascenden-

cia para el fallo. Este régimen no supondrá una complicación en la tramitación de los recursos contencioso-administrativos, porque será innecesaria en la mayoría de ellos al haber conformidad entre las partes acerca de los hechos relevantes en el juicio. Mas, no siendo así, nada justifica una denegación de la prueba.

Con ella, se confieren a este proceso las garantías necesarias para que constituya un perfecto instrumento de la Administración de Justicia, que no puede impartirse con la mediación de las posibilidades probatorias de las partes ante el órgano jurisdiccional.

d) En la fase de «conclusiones» se sustituye el trámite de la vista por el escrito, en que las partes puedan resumir sus posiciones respectivas.

Únicamente se conserva la vista en aquellos casos en que el Tribunal lo considere necesario y cuando lo soliciten ambas partes, con lo que se logrará una mayor flexibilidad en el procedimiento.

3) En orden a la «terminación del proceso», al regular la sentencia, se han procurado salvar los inconvenientes derivados de la actual normativa, que conducían a que, en multitud de casos, terminara indiferentemente con una declaración de incompetencia de la Jurisdicción. De ahí que se puntualicen cuáles son los supuestos que pueden conducir a la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo. Bien entendido que lo dispuesto en los apartados b), c) y g) del artículo 82 se aplicará únicamente cuando los correspondientes defectos no se hubiesen subsanado de acuerdo con el artículo 129.

La Ley precisa también las condiciones de estimación o desestimación de las pretensiones deducidas por el demandante, así como la extensión y

efectos de la sentencia, según los casos.

Después de precisar los distintos aspectos de la sentencia, el nuevo texto contempla, recogiendo la doctrina elaborada por una jurisprudencia reiterada, los supuestos de terminación anormal del proceso, y provee sobre el desistimiento, el allanamiento, la satisfacción extraprocesal de las pretensiones y la caducidad.

4) En líneas generales, la «ordenación de los recursos» se mantiene en el nuevo texto en términos análogos a la Ley antigua.

Innovaciones puramente técnicas son las de calificar debidamente los que anteriormente se denominaban recursos de aclaración y nulidad de actuaciones, y que, al no ser propiamente recursos, se regulan en las secciones correspondientes.

5) Respecto de la «ejecución de sentencias», se tiende a aumentar las garantías del administrado en dos direcciones: por un lado, limitando las causas de suspensión o inexecución a las que tradicionalmente se habían mantenido en nuestra legislación al suprimir la causa quinta que introdujera la Ley de 18 de marzo de 1944; por otro, reforzando las medidas indirectas que el Ordenamiento jurídico pone en manos del que ha obtenido una sentencia favorable, a fin de lograr la plena efectividad de lo dispuesto en el fallo.

Aun cuando se mantiene el precepto que cierra la posibilidad de suspender o inexecutar las sentencias que, habiendo examinado la cuestión de fondo, sean confirmatorias de actos de la Administración, se introduce en el mismo una importante excepción: cuando hubieren sido dictadas en un proceso de lesividad. Pues si aquel precepto tiene su fundamento en la salvaguardia del interés pú-

blico, no parece prudente aplicarlo en aquellos casos en que la propia Administración, en la realización del mismo, estima necesaria la anulación del acto administrativo.

6) Tres son los «procedimientos especiales» que se regulan en el Capítulo del Título IV de la Ley. El primero se refiere a la tramitación de los recursos sobre cuestiones de personal, no sólo de las Administraciones Locales, sino de la Administración Central, de que antes conocía el Consejo de Ministros, previo dictamen del de Estado, en vía de agravios, pues se ha considerado pertinente volver al sistema tradicional y atribuir el conocimiento de los recursos en esta materia, como en todas las demás administrativas, a la Jurisdicción Contencioso-administrativa, si bien con la modificación necesaria, en cuanto al procedimiento, para que estos recursos que presentan una problemática por lo general sencilla, puedan tener una resolución tan rápida como la que ha obtenido bajo el régimen actual de agravios.

En el artículo 118 se regula el procedimiento en los casos de suspensión de acuerdos de las Corporaciones Locales, por infracción manifiesta de las Leyes. En él se invierten los preceptos de la Ley de Régimen Local, con las aclaraciones necesarias para evitar que, como actualmente venía en general sucediendo, estos procedimientos se tramiten en primera instancia, sin audiencia ni intervención de la Corporación directamente interesada, ni la de las demás personas a las que pudiera afectar la suspensión y, en su caso, anulación del acuerdo.

Por último, se recogen las disposiciones de la Ley de Régimen Local sobre procedimiento de impugnación de la validez de las elecciones de Con-

cejales y Diputados provinciales, lo que es una consecuencia ineludible del carácter general del nuevo texto al regular unitariamente los distintos procesos administrativos y derogar cuantas disposiciones vigentes hacen referencia a los mismos.

7) Cierra la Ley un Capítulo dedicado a regular el régimen de los plazos, la suspensión de la ejecución del acto objeto del recurso, los incidentes y la invalidez de los actos procesales y las costas.

En orden a la suspensión, la Ley la admite cuando la ejecución hubiere de ocasionar daños de reparación imposible o difícil. Al juzgar sobre su procedencia se debe ponderar, ante todo, la medida en que el interés público exija la ejecución, para otorgar la suspensión, con mayor o menor amplitud, según el grado en que el interés público esté en en juego. Res-

pecto de la dificultad de la reparación, no cabe excluirla sin más por la circunstancia de que el daño o perjuicio que podría derivar de la ejecución sea valorable económicamente.

Se puntualiza que el plazo para reclamar indemnización por daños producidos por la suspensión de actos confirmados por la sentencia es de un año, por tratarse de un caso de responsabilidad extracontractual.

Finalmente, merece destacarse el artículo 119 que, siguiendo la orientación del nuevo texto, permite la subsanación de todos aquellos defectos que pudieran concurrir en los actos de las partes. La Ley considera que los requisitos formales se instituyen para asegurar el acierto de las decisiones jurisdiccionales y su conformidad con la Justicia; no como obstáculos que hayan de ser superados para alcanzar la realización de la misma.

