

# La declaración de rebeldía en el proceso administrativo local

## I. NOCIONES GENERALES

### 1. *Concepto.*

a) En un proceso determinado, las partes pueden adoptar dos posiciones: o intervenir realmente en el mismo o situarse al margen de las actividades del proceso. Esta última actitud es la que se conoce con el nombre impropio de «rebeldía»; la rebeldía consiste, por tanto, en la inactividad total de las partes en un proceso.

En la doctrina se ha considerado que la rebeldía puede ser bilateral—si lo es de ambas partes—o unilateral—si lo es solamente del demandante o del demandado (1)—. Pero en nuestro Derecho procesal administrativo—siguiendo en esto al proceso civil—únicamente se conoce la rebeldía del demandado. El artículo 199 R. C., se refiere al «demandado o apelado». Emplazado el demandado—o recurrido—para personarse en un proceso, puede adoptar dos posiciones: la de personarse, bien para oponerse, formular reconvencción o allanarse, o la de no personarse, adoptando una actitud de inactividad total, que constituye la rebeldía.

b) La rebeldía del demandado da lugar a que el proceso en que se produce adopte una estructura especial, por lo que es con-

---

(1) Cfr., por ejemplo, Carnelutti, *Instituciones del nuevo proceso civil italiano*, trad. de J. Guasp, Barcelona, 1942, pág. 334.

siderado el proceso contumacial o en rebeldía como uno de los tipos de proceso por su estructura, tipo de proceso que se caracteriza por la no existencia de contradictorio (2). Algunos, sin embargo, afirman que «no debe hablarse de un «juicio de rebeldía», sino de «juicios seguidos en rebeldía», pues la rebeldía no implica un tipo o clase de procesos, sino una manera especial de sustanciarse cualquier clase de procesos: la que corresponda» (3). Para que el proceso adopte esta estructura especial es necesario que el órgano jurisdiccional ante el que se tramita haga la declaración de rebeldía.

## 2. *Naturaleza.*

La rebeldía no supone el incumplimiento de una obligación, sino el no ejercicio de un derecho subjetivo; el resultado perjudicial producido por la situación llamada de rebeldía no es más que el resultado que produce la falta de ese ejercicio. El término «rebeldía»—de «rebelarse»—que emplea el R. C. y la L. E. C. es impropio, pues no hay obligación de comparecer contra la que el demandado se pudiera rebelar, sino sólo la «carga» de comparecer para el ejercicio de la defensa del propio derecho. La declaración de rebeldía es la simple constatación de la conducta pasiva del demandado.

## 3. *Fundamento.*

a) A diferencia del proceso penal, en el que es necesaria la realidad de la contradicción—rigurosa aplicación del principio de contradicción—en el proceso administrativo—y en el proceso civil—, basta con la posibilidad de la presencia del demandado en el proceso—atenuada aplicación del principio de contradicción—; si la parte no comparece en determinado plazo, sufrirá la posición per-

---

(2) Alcalá - Zamora y Castillo, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, 1947, págs. 140 y ss.

(3) Gómez Orbaneja y Herce, *Derecho procesal*, vol. I, 3.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1951, págs. 528 y ss. En análogo sentido, Castillo Larrañaga y Pina, *Instituciones de Derecho procesal civil*, 2.<sup>a</sup> ed., México, 1950, pág. 368.

judicial que encarna la situación de rebeldía, porque el proceso no puede esperar eternamente.

b) La declaración de rebeldía se inspira en el propósito de atender a la necesidad social de que la función jurisdiccional no pueda ser impedida por la incomparecencia de alguna de las partes (4).

## II. REQUISITOS DE LA DECLARACIÓN DE REBELDÍA

### 1. *Subjetivos.*

a) *Organo jurisdiccional.*—El órgano jurisdiccional competente para hacer la declaración de rebeldía será aquel que conoce del proceso en que la rebeldía se ha producido.

b) *Partes.*—Como antes hemos indicado, en el proceso administrativo únicamente se conoce la rebeldía del demandado. El artículo 199, R. C. habla de «demandado o apelado». El término «apelado» ha de interpretarse no en el sentido restringido de parte demandada en la apelación—supuesto al que se refiere la propia L. C., en artículo 81—, sino en el sentido más amplio de

---

(4) Castillo Larrañaga y Pina, *Instituciones*, cit., pág. 368. Análogas razones se alegan por los tratadistas del proceso administrativo. Ya Alfaro afirmaba: «Puede suceder, y sucede muchas veces, que el demandado no se presenta a contestar a la demanda, o que éste o el mismo demandante no comparezcan en el juicio, a pesar de haber sido emplazados; y como de esperar a que lo hiciesen, suspendiendo entre tanto el procedimiento, se haría de mejor condición al moroso y se favorecerían los mezquinos intentos de paralizar el litigio, los reglamentos contencioso-administrativos, lo mismo que todas las leyes procesales civiles, han establecido que no se suspenda por esta causa la tramitación del asunto, sino que se continúe en rebeldía, estableciendo al efecto un procedimiento especial». En *Tratado completo de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1875, pág. 383 y ss. También se ocupan de la rebeldía con arreglo a la legislación anterior a 1888: Gallostra, *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1881, pág. 508 y ss. Abella, *Tratado teórico-práctico de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1888, pág. 605, y la generalidad de los tratadistas, por regularse expresamente—y con bastantes modificaciones respecto del régimen actual—en los Reglamentos de 1845 y 1846.

parte recurrida, aun cuando no se trate de recurso de apelación. También puede ser declarado en rebeldía el coadyuvante.

## 2. *Objetivos.*

La causa específica de la rebeldía es la incomparecencia del demandado, dentro del plazo en que había de comparecer. No tiene en cuenta el elemento subjetivo de la voluntariedad, sino únicamente el objetivo de la incomparecencia.

a) *Emplazamiento.*—Por tanto, el primer requisito que ha de darse para que se produzca la rebeldía es el emplazamiento en forma. Sólo cuando el emplazamiento se ha hecho con arreglo a los requisitos exigidos por la ley, puede hablarse de rebeldía, cuando no ha comparecido la parte emplazada.

b) *Falta de personación.*—Como dicen Gómez Orbaneja y Herce, la declaración de rebeldía es el efecto de la falta de personación, no de cualquiera otra inactividad—aun cuando sea total—ulterior. «Transcurrido el término del emplazamiento sin que el demandado o apelado (recurrido) se persone en los autos, se declarará en rebeldía». Así lo establece el artículo 199, *in limine*, R. C., y el artículo 81, L. C., al referirse concretamente al «recurso de apelación». Por tanto, habrá que acudir en cada caso, según el proceso de que se trate, a los preceptos aplicables, con objeto de ver el plazo que para personarse tiene el demandado, y transcurrido este plazo sin personarse el demandado—o sin contestar a la demanda cuando la ley no distingue entre el acto de la personación y el de la contestación a la demanda—ha de declararse la rebeldía. Hay que señalar que no hay razón alguna para someter a distinto régimen jurídico a las Entidades administrativas cuando éstas sean las demandadas. Transcurrido el plazo de personación debe declararse la rebeldía, tanto sea el demandado un particular como una Entidad administrativa (5). Al estudiar el régimen

---

(5) En este punto, Caballero y Montes ha recogido interesante doctrina jurisprudencial. Cfr. *Lo contencioso-administrativo*, Zaragoza, 1904, t. II, pág. 363 y ss. Así, en A. de 10 de junio de 1892 se estableció que la L. C. establece el procedimiento que se ha de observar en la

jurídico de la personación en orden a la declaración de rebeldía, conviene distinguir varios supuestos.

a') *Supuesto general.*—Como antes se ha dicho, el demandado debe, dentro del plazo conferido, o personarse simplemente, o bien personarse al contestar a la demanda. Este último sistema es el que se sigue normalmente (art. 43 L. C.); sin embargo, en ocasiones, dentro de nuestro proceso administrativo, también se distingue el acto de personación como específico y diferenciado; así, en los supuestos de lesividad (art. 45 L. C., art. 304 R. C.) y en los de apelación (art. 81 L. C.) (6).

---

sustanciación de los pleitos administrativos, y al fijar para contestar las demandas el plazo de veinte días para cada una de las partes, así como al declarar que los términos fijados por la ley no son prorrogables por el Tribunal más que cuando expresamente se le faculta para ello... y que, como a la buena administración interesa la celeridad en estos procedimientos, no es dado autorizar moratorias que, si son de admitir para ante los Tribunales de la jurisdicción ordinaria por la índole de las cuestiones que en ellos se ventilan, no alcanza igual procedencia a las que se someten a los del orden administrativo en que se trata de revisar los fundamentos sobre los cuales descansa la denegación o concesión de un derecho que se supone existía y en que para la defensa del acto de la Administración suministra el expediente por lo general, cuantos datos y razonamientos son apetecibles por el demandado, sin más ampliaciones que las que se puedan obtener de la autoridad que adoptó la resolución respecto a las causas ocasionales que la movieron a dictarla. En el mismo sentido, cita Caballero y Montes el A. de 27 de junio de 1892 y de 7 de enero de 1893, y en la sentencia de 4 de enero de 1893.

(6) Se ha tratado de ver una antinomia entre los artículos 43 y 45 L. C.—equivalentes a los artículos 45 y 47 del Texto de 1888-1894—, habiéndose llegado a afirmar que es imposible conciliar ambos preceptos. En este sentido, Paso y Delgado, en *Exposición histórico-exegética de los procedimientos contencioso-administrativos*, Madrid, 1888, pág. 161, ya que el primero de estos artículos se refiere también a los procesos iniciados frente al particular, como demuestra el que se habla de emplazamiento hecho al «particular demandado», lo que impide admitir aquella interpretación que refiere el artículo 45 al caso de que el proceso se inicie frente a una Entidad administrativa y el 47 al proceso que se inicie frente a un particular. Desde luego, la redacción del artículo 45 es censurable. No obstante, la interpretación criticada por Paso y Delgado—que es la dominante—está justificadísima por la facilidad que tiene la Entidad administrativa para conocer del fondo del

b') *Procesos en que la demandada es una Entidad local.*—La peculiar intervención que en estos procesos tiene el Ministerio fiscal (7) nos obliga a hacer una mención especial de los mismos, ya que no es fácil determinar cuándo se produce la rebeldía en ellos.

a'') Cuando se trate de procesos de anulación, creo que la rebeldía deberá declararse una vez transcurrido el plazo de quince días que la Entidad tiene para contestar la demanda (art. 389, 2, L. R. L.; art. 66, párrafo 3.º, L. C.). Si bien, en estos casos, si no compareciere, se le confiere la posibilidad de que suministre al Fiscal antecedentes para la mejor defensa del acuerdo impugnado, defensa que hará el Fiscal como defensor o comisario de la ley.

b'') Cuando se trata de procesos de plena jurisdicción, es cuando se complica el problema. En estos casos, como es de sobra sabido, desde la entrada en vigor de la L. R. L., si la Entidad demandada no contesta a la demanda en el plazo conferido, asumirá el Fiscal su representación, y si estimare que el acuerdo es indefendible, será notificada la Entidad por si creyere conveniente designar representante en juicio (arts. 26 L. C. y 387 L. R. L.). Con arreglo a esta regulación creo que la rebeldía no se producirá hasta que no se den las circunstancias siguientes:

— Que no comparezca la Entidad demandada dentro del plazo

---

proceso, a diferencia del particular; por ello, es aconsejable que en estos casos se distinga entre personación y emplazamiento. Esta es la tesis que ha dominado en la jurisprudencia. Cfr. Caballero y Montes, *Lo contencioso-administrativo*, cit., t. II, págs. 446 y ss., especialmente, en que se hacen interesantes comentarios a la sentencia de 6 de junio de 1894.

Lo dicho, por lo que respecta al proceso de lesividad. Respecto de la apelación, conviene señalar que, según la L. C., no se distingue entre clases de apelación, por lo que ha de entenderse que se refiere tanto al supuesto en que la parte apelada sea el particular como una Entidad administrativa. Cfr. mi trabajo *El recurso de apelación ordinario contencioso-administrativo*, en «Revista de Administración Pública», número 4, págs. 207 y ss.

(7) Una visión de conjunto, en mi trabajo, *El Ministerio fiscal en el proceso administrativo*, «Revista de Estudios de la Vida Local», número 66, págs. 854 y ss.

de quince días que se le conceden para contestar la demanda. Pero esta circunstancia no es suficiente (como ocurre en los supuestos generales) para que se produzca la rebeldía, ya que la no comparecencia en dicho plazo produce el efecto de que el Fiscal asuma la representación de la Entidad y no el de la rebeldía: el proceso seguirá con la presencia real en el mismo de la parte demandada representada por el Ministerio fiscal.

— Que el Fiscal estime el acuerdo indefendible. Pero este informe del Fiscal, que no constituye un supuesto de allanamiento (como en la práctica se afirma en ocasiones) (8), tampoco produce la rebeldía. Pues en este caso se notificará a la Entidad por si creyere conveniente designar representante en juicio.

— Que no designe representante en juicio. La L. C.—ni antes la L. R. L.—había señalado el plazo en que la Entidad demandada designara representante en juicio. Creemos que el plazo debe ser—aplicando analógicamente el que tiene para contestar a la demanda—de quince días (9).

---

(8) Los artículos 369 y 370 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952, se refieren a la intervención del Fiscal, desprendiéndose claramente de los mismos que el Fiscal únicamente actúa como representante, cuando el proceso es de «plena jurisdicción» y no comparece la Entidad demandada. Pues bien; en este caso, si estima que el acuerdo es indefendible, se entiende que renuncia a la representación y que actúa como defensor o comisario de la ley meramente, y es por esto por lo que se notifica a la Corporación local por si quiere designar representante en juicio. Por ello, no puede entenderse que el Fiscal cuando estima el acuerdo indefendible se allana, pues ello le sería imposible sin estar autorizado por la Corporación local respectiva, de análoga manera a como cuando la demandada es la Administración estatal no puede allanarse sin estar autorizado por el Gobierno (art. 25 L. C.), e incluso esta posibilidad de allanarse discute, habiéndose defendido la imposibilidad de allanarse el Fiscal de los Tribunales provinciales de lo contencioso-administrativo. Cfr. mi trabajo, *La extinción del proceso administrativo*, en «Estudios dedicados al Profesor Gascón y Marín», Madrid, 1952, págs. 457 y ss.

(9) No ha de entenderse que el plazo sea indefinido hasta que la Corporación local comunique al Tribunal que no designa representante. Si transcurre el plazo señalado sin que la Corporación local designe representante en juicio y si dentro del mismo comunica su decisión

c) *No hace falta petición de parte.*—El artículo 199 R. C., en su redacción primitiva señalaba que era necesario para que se declarara la rebeldía la «instancia de la parte contraria, la cual podrá acusarla por escrito o de palabra» (10). Pero, a partir del Decreto de 4 de abril de 1924, no es necesaria la petición de parte; el artículo 1.º de dicho Decreto estableció de modo categórico que no hay necesidad de escritos de apremio ni acuse de rebeldía.

### 3. *De la actividad.*

La declaración de rebeldía se hace por escrito, adoptando la forma de providencia. El artículo 200 R. C. dice que «la providencia en que se acuerde esta declaración se notificará en la forma expresada en el artículo 104» (11). Guasp estima que mejor sería que la declaración de rebeldía se hiciese por auto, «dada la importancia del pronunciamiento» (12).

---

de no designar representante en juicio, creo que procede declarar en rebeldía a la Entidad demandada, siguiendo el proceso sin su presencia, aunque sí con la presencia de los posibles coadyuvantes que hayan comparecido.

(10) El artículo 199 R. C., en su redacción primitiva, se transcribe en las *Leyes administrativas*, de Medina y Marañón, ed. 1945. También transcribe dicho artículo 199, en su redacción primitiva, como si todavía fuese necesario «instar para que se declare en rebeldía», López Rodó, en *El coadyuvante en lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1943, pág. 173. A nuestro entender, no ofrece duda la aplicabilidad del Decreto de 1924 al proceso administrativo y, en consecuencia, que ha quedado modificado el artículo 199 R. C. en la forma que se señala en el texto.

(11) Según el artículo 104, «si por ignorarse el domicilio del particular demandado y personado ya en autos no pudiera practicarse la notificación, se hará ésta por medio de cédula, que se insertará en el «Boletín Oficial del Estado», si el pleito se sigue ante el Tribunal Supremo, y en el «Boletín Oficial» de la provincia... cuando el pleito se siga ante los Tribunales provinciales». Por supuesto, si no se ignorase el domicilio del demandado se hará la notificación en la forma normal que regulan los artículos 100 y ss. R. C.

(12) *Comentarios a la L. E. C.*, t. II, vol. I, 1.ª parte, Madrid, 1945, pág. 257.

### III. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE REBELDÍA

#### 1. *Mientras el rebelde no interviene.*

a) *Efectos en los requisitos del proceso.*—El proceso continúa ante el mismo órgano, entre las mismas partes (la demandada, no personada), con el mismo objeto y sin otra variación en la forma de los actos procesales que el que las notificaciones se hagan en los estrados del Tribunal. Así lo establece el artículo 304, *in fine*, R. C., al referirse a los supuestos en que el demandado sea el particular, debiendo adoptarse la misma solución respecto de los demás supuestos, bien por aplicación analógica de dicho precepto, bien por aplicación de los artículos 281 y 527 L. E. C. (art. 109 L. C.).

#### b) *Efectos en el procedimiento del proceso.*

a') En la fase de alegaciones: declarada la rebeldía, se dará por contestada la demanda. Así lo señala el artículo 304 R. C. respecto de los casos en que el demandado sea un particular. Pero, como antes dijimos, no existe razón alguna para que no se siga el mismo régimen jurídico cuando la demandada sea una Entidad administrativa. La expresión «se dará por contestada la demanda» ha sido criticada por Guasp, por considerarla fórmula imperfecta, ya que omite el contenido esencial de la resolución y recoge, en cambio, una *ficta contestatio* que no tiene hoy ya razón de ser desde el momento en que la contestación ha perdido el carácter fundamental que tuvo en otros momentos de su evolución histórica (13).

b') En la fase de prueba: la rebeldía no implica presunción a favor del demandante respecto de los fundamentos de su pretensión; por tanto, no está exento de prueba; la *ficta confessio* no se da en el caso de la declaración de rebeldía.

c') En la fase de conclusiones: No hay más especialidad que la de que la sentencia ha de ser notificada personalmente, cuando sea conocido su domicilio o pueda ser habido, si lo solicitare la

---

(13) *Comentarios a la L. E. C.*, t. y pág. cit. en nota anterior.

parte contraria; en otro caso, se hará la notificación en la forma prevenida en el artículo 104 R. C. (art. 202 R. C.).

c) *Efectos en los efectos del proceso.*

a') *En los efectos procesales.* La rebeldía no influye en los efectos jurídico-procesales del proceso. La sentencia producirá firmeza, cosa juzgada y efectos ejecutivos, lo mismo si el demandado ha sido declarado rebelde como si ha actuado en el proceso. La única especialidad estriba en que el rebelde puede instar el recurso de audiencia al rebelde, que se regula en los artículos 203 a 213 R. C. (14).

b') *En los efectos económicos.* La rebeldía tampoco influye en los efectos económicos del proceso, ni por sí, implica temeridad en orden a la imposición de costas (15).

## 2. *Cuando el rebelde interviene.*

a) *Efectos en los requisitos del proceso.* «Cualquiera que sea el estado del pleito en que comparezca el demandado en rebeldía, será admitido como parte y se entenderá con él la sustanciación en el estado en que se encuentre» (art. 201 R. C.). Por tanto, la comparecencia del rebelde producirá el efecto de que cese la situación de rebeldía.

b) *Efectos en el procedimiento del proceso.* Continúa normalmente, sin retroceder en su marcha—preclusión de aquellos actos que no se realizaron en tiempo oportuno (art. 766 L. E. C.)—; si compareciere después del período de prueba, no podrá, por tanto, probar sus hechos en primera instancia, por lo que si lo pidieren y fueren de hecho las cuestiones que se discuten, se recibirán los autos a prueba en segunda instancia. Así lo establece el artícu-

---

(14) Se trata de uno de los llamados recursos excepcionales por la doctrina, ya que no impide la producción de los efectos típicos de la cosa juzgada ni los ejecutivos. Cfr. mi trabajo, *La cosa juzgada en lo contencioso - administrativo*, «Revista de Administración Pública», número 8, pág. 81.

(15) Cfr. mi trabajo *Las costas en lo contencioso - administrativo*, en «Revista de Administración Pública», núm. 9, págs. 127 y ss.

lo 767 L. E. C., que debe entenderse aplicable con carácter supletorio, en virtud del artículo 109 L. C.

c) *Efectos en los efectos del proceso*. Como, al personarse el rebelde, el proceso se ha desenvuelto normalmente, el recurso excepcional de audiencia en rebelde no es posible.

**JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ**

Doctor en Derecho y Licenciado en Ciencias políticas  
Registrador de la Propiedad