

## SOBRE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA

Por el Dr. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ,  
Catedrático de Derecho Administrativo,  
Universidad de La Laguna

### I. INTRODUCCIÓN

Ha significado tanto el amparo como garantía de los derechos fundamentales a lo largo de la evolución política de México, que ha llegado a decirse que “constituye un baluarte, un símbolo de libertad y de justicia”.<sup>1</sup> Nada tiene de extraño, pues, que ante los excelentes resultados obtenidos en orden a la finalidad para la que primeramente fuera concebido, su ámbito se fuera ensanchando para cubrir ciertas lagunas del Ordenamiento jurídico de México.

Esto es lo que ocurrió en la esfera jurídico-administrativa. Ante la ausencia de una verdadera garantía procesal que defendiera al administrado de las arbitrariedades de la Administración, se amplió la esfera del amparo de tal modo que a través del mismo se han adquirido y dirimen auténticos litigios administrativos.<sup>2</sup>

Si la idea fue buena, ante una ausencia de garantías, no quiere decir que sea la más idónea para resolver los ingentes problemas que plantea. Esto explica que la propia doctrina mexicana haya hablado —al referirse a esta evolución— de la “degeneración del juicio de amparo”.<sup>3</sup>

Es probable, pues, que cuando el Congreso de Derecho procesal mexicano aborde el estudio de la primera ponencia, uno de los problemas que

<sup>1</sup> Fix Zamudio, *La garantía jurisdiccional de la Constitución Mexicana*, México, 1955, p. 9.

<sup>2</sup> A esta evolución me he referido, con detenimiento, en otra ocasión. Cfr. González Pérez, *El proceso de amparo en Méjico y Nicaragua*, “Revista de Administración pública”, núm. 14, pp. 297-321, y *Derecho procesal administrativo*. Madrid, 1955. pp. 228-259, donde procuré ofrecer un resumen de la doctrina mexicana más caracterizada. No tiene sentido reiterar ahora, en una comunicación dirigida a un Congreso celebrado en México, las citas de los autores que, con tanto acierto, se han ocupado de la institución.

<sup>3</sup> Burgoa, *El juicio de amparo*, 3ª ed., México, 1950, p. 127.

se planteen sea, precisamente, el de reducir el ámbito del amparo a sus justos límites, proponiendo una regulación adecuada para aquella otra serie de cuestiones que en él han tenido cabida.

Y una de las más acuciantes es la de la organización de la justicia administrativa. La doctrina mexicana, en este punto, se ha mostrado clara y concluyente. El juicio de amparo no es el medio idóneo para garantizar el sometimiento de la Administración a la Ley; es necesario arbitrar un sistema de garantías que proteja debidamente los derechos de los administrados.<sup>4</sup>

Ello me ha hecho pensar en la utilidad que podía ofrecer dar a conocer al estudioso mexicano la regulación española de la jurisdicción contencioso-administrativa, contenida en la Ley de 27 de diciembre de 1956. Aun cuando ya sobre la misma se ha publicado en una Revista mexicana uno de los más completos y acertados comentarios,<sup>5</sup> parece interesante estudiar dicha ley a través de la reacción de la doctrina española más reciente, y, sobre todo, de la experiencia obtenida desde la fecha relativamente reciente de su vigencia.

## II. LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE 27 DE DICIEMBRE DE 1956

### A) Necesidad de la reforma.

Que el sistema contencioso-administrativo español exigía una reforma radical era algo comúnmente admitido por la doctrina, la magistratura y la abogacía. Ya en 1920, Ciudad Aurióles, en su discurso de apertura de los Tribunales, ponía de relieve las imperfecciones del sistema y señalaba el camino más idóneo para ser superadas. Desde entonces muchos son los que insistieron en aquella necesidad,<sup>6</sup> justificada por la técnica imperfecta que dominaba la vieja Ley de 1888, reformada en 1894, que, con algunas modificaciones, constituía la legislación básica refundida en el texto aprobado por Decreto de 8 de junio de 1952. Por otro lado, aquella regulación

<sup>4</sup> Carrillo Flores, *La defensa de los particulares frente a la Administración en México*, 1939, pp. 214 y ss.; Fraga, *Derecho administrativo*, 5ª ed., México, 1952, pp. 620 y ss. Castillo Larrañaga y Pina, *Instituciones de Derecho procesal civil*, 2ª ed., México, 1950, p. 501.

<sup>5</sup> Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, *Nueva ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa en España*, "Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México", Año XI, núm. 31, pp. 83-106.

<sup>6</sup> Sobre el problema, González Pérez, *La sentencia administrativa. Su impugnación y efectos*, Madrid, 1954, en especial, pp. 55 a 77.

distaba mucho de constituir un eficaz instrumento para garantizar el sometimiento de la Administración pública al Derecho. Y ello, principalmente, por las siguientes razones: el limitado ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa; el restringido criterio sobre la legitimación activa; el carácter revisor de la misma, respecto de lo actuado en vía administrativa; el imperfecto sistema de ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración; y, por último, el exagerado formalismo de los Tribunales al interpretar los requisitos procesales.

Tan manifiestos eran los errores del sistema, que llegó a afirmarse que “nuestro sistema contencioso-administrativo es de una imperfección técnica y política no justificable siquiera en la fecha de su origen (aun situándola en 1883), y que comparativamente implica para el Derecho español una situación de manifiesta inferioridad frente a la casi totalidad de los Derechos extranjeros”.<sup>7</sup> La afirmación, quizás, resulte exagerada. Pero era evidente que —como dijo Guaita— “nuestra vieja y anticuada Ley necesitaba, no una reforma, sino una sustitución completa y radical”.<sup>8</sup>

En atención a estas razones, se elaboró el texto que obtuvo la sanción legislativa el 27 de diciembre de 1956 y fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el día siguiente.

### B) Estructura.

La nueva Ley se aparta por completo del sistema seguido en las anteriores leyes reguladoras del “recurso contencioso-administrativo”. Y, con correcto criterio, adopta la siguiente división en Títulos y Capítulos:

Título primero.—La jurisdicción contencioso-administrativa. Se divide en los siguientes capítulos:

Capítulo I.—Naturaleza, extensión y límites de la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 1º a 6º).

Capítulo II.—Organos de la jurisdicción contencioso-administrativa (arts. 7º a 18).

Capítulo III.—Personal de las Salas de lo contencioso-administrativo (arts. 19 a 26).

Título segundo.—Las partes. Se divide en los siguientes capítulos:

Capítulo I.—Capacidad procesal (art. 27).

Capítulo II.—Legitimación (arts. 28 a 32).

<sup>7</sup> García de Enterría, *Sobre un texto refundido de la legislación contencioso-administrativa*. “Revista de Administración pública”, núm. 6, pp. 279-280.

<sup>8</sup> En *Ejecución de sentencias en el proceso administrativo español*. “Revista de Administración pública”, núm. 9, p. 104.

Capítulo III.—Representación y defensa de las partes (arts. 33 a 36).  
 Título tercero.—Objeto del recurso contencioso-administrativo. Se divide en los siguientes capítulos:

Capítulo I.—Actos impugnables (arts. 37 a 40).

Capítulo II.—Pretensiones de las partes (arts. 41 a 43).

Capítulo III.—Acumulación (arts. 44 a 48).

Capítulo IV.—Cuantía del recurso (arts. 49 a 51).

Título cuarto.—Procedimiento contencioso-administrativo. Se divide en los siguientes capítulos:

Capítulo I.—Procedimiento en primera o única instancia (arts. 52 a 91).

Capítulo II.—Recursos contra providencias, autos y sentencias (arts. 92 a 102).

Capítulo III.—Ejecución de sentencias (arts. 103 a 112).

Capítulo IV.—Procedimientos especiales (arts. 113 a 120).

Capítulo V.—Disposiciones comunes (arts. 121 a 132).

Cierran el texto ocho disposiciones transitorias, seis disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

### C) *Contenido.*

1. El nuevo texto legal sustituye a todas las disposiciones anteriores sobre jurisdicción y procedimiento contencioso-administrativo, como pone de manifiesto su disposición final segunda al derogar todas las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia. De este modo, la Ley española de 27 de diciembre de 1956 constituye la única disposición reguladora del sistema contencioso-administrativo. No existirá Reglamento que la desarrolle, pues se estima innecesario recoger en una disposición de rango reglamentario —como hacía el Reglamento de 1894— disposiciones que ya estaban en las leyes procesales civiles comunes, que rigen como supletorias en la materia.

No obstante, pese al claro tenor literal del precepto, ciertos comentaristas de la ley no han entendido que la misma sólo deroga el Reglamento en cuanto se oponga a los preceptos de la nueva disposición.<sup>9</sup> Esta posición es inad-

<sup>9</sup> Creen que sigue vigente el Reglamento en cuanto no se oponga a la nueva ley, Ríos Sarmiento, *Legislación contencioso-administrativa*, Barcelona, 1957, y Negre Villavecchia, *Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Barcelona, 1957, p. 174. En la línea crítica del sistema del Reglamento, defendiendo que la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa debe limitarse a las especialidades típicas de la misma frente al proceso civil: Alcalá-Zamora y Castillo, en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, III, núm. 8, mayo-agosto 1950, sección de bibliografía, p. 195, y en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, II, número

misible no sólo por la claridad del precepto legal,<sup>10</sup> sino porque, si así no fuera, había que acudir a la exposición de motivos, cuyo contenido tiene carácter de interpretación auténtica, según han reconocido entre otras, las sentencias de 20 de mayo de 1950 y de 4 de noviembre de 1957. Y la exposición de motivos, en su apartado I, párrafos 4º y 5º, pone de manifiesto el criterio del legislador de prescindir de toda disposición reglamentaria.

2. La nueva ley, consciente de que la jurisdicción contencioso-administrativa no es más que una especie de la genérica función jurisdiccional y de que la naturaleza de los procesos de que la misma conoce no difiere especialmente de los demás procesos de conocimiento, se limita a recoger las especialidades que una y otros nos ofrecen, remitiéndose en lo demás a las leyes orgánicas y procesales comunes, que rigen como supletorias, según la disposición adicional sexta.<sup>11</sup>

3. Ahora bien, al lado de las normas típicamente reguladoras del proceso administrativo, la ley contiene algunas que se refieren a la regulación del procedimiento administrativo. En aquellos aspectos íntimamente ligados a la vía procesal, la ley regula algunos aspectos del procedimiento seguido ante las autoridades administrativas, como el artículo 38, sobre el silencio administrativo<sup>12</sup> y los artículos 52 a 54, reguladores del recurso de reposición, previo al contencioso-administrativo, que ha de interponerse ante la propia autoridad que dictó el acto objeto de "recurso contencioso-administrativo".<sup>13</sup>

---

8, julio-septiembre 1952, sección de bibliografía, pág. 221, y González Pérez, *La sentencia administrativa*, cit., p. 57.

<sup>10</sup> Cordero Torres, *La ley de enjuiciamiento civil como supletoria del procedimiento contencioso-administrativo*, "Revista de Administración pública", núm. 27, p. 13, señala que los que mantienen la tesis de la vigencia del Reglamento, olvidan la causa que separa las dos partes de la disposición final segunda de la ley, y recuerda que era propósito de la ley "...prescindir de toda disposición reglamentaria".

<sup>11</sup> La ausencia de Reglamento y la necesidad de acudir directamente a la ley de enjuiciamiento civil como supletoria, ha suscitado alguna crítica, ante los problemas que han de plantearse con motivo de la aplicación de la Ley de 27 de diciembre de 1956. En este sentido, Cordero Torres, *Ob. cit.*, en nota anterior.

<sup>12</sup> Los preceptos sobre silencio administrativo han sido recogidos más tarde, generalizándolos, en la ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, arts. 94 y 95, con alguna modificación (art. 125 de dicha ley).

<sup>13</sup> Villar y Romero, *La nueva ley de 27 de diciembre de 1956 y el procedimiento administrativo*, en "Revista de Derecho procesal", 1957, núm. 2, pp. 379-407, donde se hace un estudio completo de las repercusiones de la ley en el procedimiento administrativo.

D) *Significado.*

1. La Ley de 27 de diciembre de 1956 supone un paso decisivo en la estructuración de un régimen de garantías del administrado. Porque, apartándose radicalmente de sus antecedentes legislativos, consciente de que el objeto de su regulación es una realidad procesal —un proceso especial: el administrativo—, ofrece una depurada técnica en la regulación de cada uno de los problemas que el mismo plantea. Alcalá-Zamora, afirma que su técnica constructiva, sobria y diáfana, representa un progreso indudable y que sería “erróneo en absoluto tildar de totalitario al texto”.<sup>14</sup> Pero, además, constituye un eficaz instrumento de garantía de los administrados y del sometimiento de la Administración pública al Derecho. De aquí la favorable acogida dispensada por la doctrina española. Villar y Romero, dice: “Como la nueva ley establece —en su conjunto y detalle— un eficaz sistema de garantías para los derechos de los administrados, a la par que asegura el sometimiento de las entidades públicas en sus relaciones con aquéllos al ordenamiento jurídico; de aquí el favorable juicio que, sin reservas, merece el texto recién promulgado, la trascendencia e importancia de su contenido y el carácter de revolucionaria con que *a priori* la hemos calificado”.<sup>15</sup> Y Segismundo Royo Villanova, ha dicho de la nueva ley, que

<sup>14</sup> *Nueva ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa en España*, RFDMéx, XI (1958), núm. 31, pp. 83-106, en especial 105-106.

<sup>15</sup> *Oh. cit.* en nota anterior, p. 383. Dadas las importantes innovaciones de la nueva ley, ha sido estudiada especialmente por la doctrina a través de numerosos trabajos. Cfr., por ejemplo, Gascón y Marín, *Algunos antecedentes de la reforma del régimen jurídico del Estado español*, Madrid, 1957, en especial, pp. 21-30, *La nueva ley de lo contencioso-administrativo*, en “Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano”, Madrid, 1959, II, pp. 29-38, y *El nuevo régimen jurídico de la jurisdicción contencioso-administrativa*, REVL, n° 91, pp. 34-50, Alvarez Gendin, *Problemas jurisdiccionales que suscita y resuelve la nueva ley de lo contencioso-administrativo*, REVL, núm. 92, pp. 181-198, y *Garantías de los ciudadanos frente a la Administración. Los Tribunales en la nueva ley de lo contencioso-administrativo*, RAP, núm. 22, pp. 229-254; Villar y Romero, *Comentarios a la nueva ley de 27 de diciembre de 1956 reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, en *Boletín del Colegio de Abogados de Madrid*, marzo-abril 1957, págs. 241 y ss.; Quintana, *La nueva ley de lo contencioso-administrativo*, en *Boletín de Información*, Ministerio de Justicia, núm. 374, págs. 3-7; Berdejo, *La nueva ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa y el régimen jurídico de las Corporaciones locales*, REVL, núm. 93, págs. 338-359; González Pérez, *Die Verwaltungs gerichtbarkeit in Spanien*, AOR, 82, 4 (1957), pp. 382-412, cuya versión española fue publicada en RGLJ (enero, 1958), con el título: *La nueva ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*. También han aparecido varias ediciones con algunos comentarios del nuevo texto. Por ejemplo, los de Negre Villavecchia, *Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, 1957, González Pérez,

“constituye hasta ahora el avance mayor en el camino para llevar a su plenitud el régimen jurídico de la Administración”.<sup>16</sup>

2. Dentro del Derecho comparado, la ley española de 1956 ocupa un lugar destacado. En primer lugar, al colocarse entre los sistemas más avanzados de justicia administrativa. En segundo lugar, por la depurada técnica que la misma ofrece, muy superior a la de la mayoría de las leyes de los principales países. En este sentido, el mérito principal del nuevo texto ha sido el apartarse del servilismo hacia el sistema francés que caracterizaba a nuestras leyes anteriores.

No pretendemos negar que el sistema francés ha dado espléndidos resultados en su país de origen y que constituye un eficaz sistema de garantía de los derechos de los administrados. Pero conviene no olvidar jamás que, en cuanto a técnica, el sistema francés, con su excepción de recurso paralelo, su separación entre “plena jurisdicción” y “anulación”, sus causas tasadas para fundar el “recurso por exceso de poder” y demás instituciones claves del mismo, no es en absoluto digno de imitación. Porque si la dispar e imperfecta legislación contencioso-administrativa francesa ha dado buenos resultados, se debe, única y exclusivamente, a la obra casi milagrosa de una institución de gloriosa tradición: el Consejo de Estado. Trasplantar a España un “recurso por exceso de poder”, tal y como se regula en Francia, sin

---

*Jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, 1957, y Pera Verdaguer. *Jurisdicción contencioso-administrativa*. Barcelona, 1957, con un resumen de la jurisprudencia anterior.

También la doctrina extranjera ha elogiado la nueva ley. Alvarez Tabío, en *Revista Bibliográfica*, Librería Martí, La Habana, julio-agosto 1957, dice: “La nueva ley sitúa la justicia administrativa española al frente de las mejor organizadas del mundo”: Lancis, en “Revista Cubana de Derecho”, abril-junio, 1958, n° II, págs. 93-94, dice que “España vuelve, con esta ley, a su buena tradición jurídica de reunir en un texto único todas las regulaciones del interesante procedimiento”, y que puede servir de base a la reforma de la legislación de aquel país; Dana Montañó, *La ley española reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, en “La Ley” (Buenos Aires, 30 julio 1958), dice: “Por la claridad, certeza y amplitud con que consagra la garantía jurisdiccional de los derechos particulares lesionados por la acción o inacción administrativas, esta ley española puede servir de modelo a cualquier país del mundo que quiera ajustar la marcha de su Administración pública al principio salvador de la legalidad. Mucho y bueno pueden hallar en ella los futuros legisladores argentinos de esta materia”.

<sup>16</sup> *Principales innovaciones de la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956*, en “Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano”, Madrid, 1959, p. 299.

contar con esa pieza fundamental que es su Consejo de Estado, sería una de las más graves equivocaciones.<sup>17</sup>

De aquí el acierto de la Ley española de 1956, al apartarse de esta influencia francesa y regular correctamente los problemas que el proceso administrativo plantea.<sup>18</sup>

### III. LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA NUEVA LEY

#### A). *Los sujetos del proceso.*

1. *El órgano jurisdiccional.*—Uno de los más graves problemas que planteaba la reforma del sistema contencioso-administrativo español era el de la regulación de los órganos a los que se confía el ejercicio de la jurisdicción. A lo largo de la historia del Derecho administrativo español han pugnado dos tendencias poco menos que irreconciliables: para unos, era esencial que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa estuvieran encuadrados en la común organización judicial; para otros, llevando hasta sus últimas consecuencias la imitación del sistema francés, lo importante era confiar esta jurisdicción al Consejo de Estado. La cuestión —se ha dicho— pareció resumirse en un problema de rivalidad de Cuerpos, y la fórmula de Santamaría de Paredes, que prevaleció en la Ley anterior trataba de superar las posiciones casi irreconciliables afirmando la procedencia varia de los jueces encargados de dirimir litigios administrativos.<sup>19</sup> Se creía que la lección principal que ofrecía el sistema francés consistía en confiar la jurisdicción a órganos encuadrados en la Administración, olvidando que la lección que nos ofrece el sistema francés es la de la especialización de los Magistrados, de las personas que integran los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Poco importa que aquellos órganos estén encuadrados en la organización judicial o en la administrativa; lo esencial es que su personal esté preparado para conocer de las cuestiones administrativas.

Pues bien, el sistema adoptado por la Ley española de 1956 se inspira en estos principios: por un lado, organización judicial; pero por otro, jueces especiales. He aquí la fórmula española de la jurisdicción administrativa.

<sup>17</sup> Al problema me refiero especialmente en mi trabajo *La sentencia administrativa*, cit., p. 56.

<sup>18</sup> Un resumen de la influencia francesa en nuestro sistema y de su emancipación, en Jordana de Pozas, *Le conseil d'Etat espagnol et les influences françaises au cours de son évolution, Livre jubilaire, Conseil d'Etat*, París, 1952, pp. 527 y ss., y González Pérez, *Le contentieux administratif en Espagne*, en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, núm. 2, 1956, pp. 79-99.

<sup>19</sup> García de Enterría, *Sobre un texto refundido*, cit., p. 280.

Esta fórmula puede ser una auténtica solución para aquellos países de la América española cuya historia de la legislación contencioso-administrativa ha sido atormentada por una discusión en cierto modo estéril: de un lado, se sentía la necesidad de confiar el conocimiento de los litigios administrativos a jueces especializados; de otro, las Constituciones exigen —interpretando fielmente el principio de separación de poderes—, que los órganos a los que se confía la función de juzgar estén encuadrados en el poder judicial.<sup>20</sup> Y como siempre que se piensa en jueces especiales se tiene presente el modelo francés de Tribunales administrativos, la doctrina de aquellos países se movía en un círculo vicioso al intentar buscar un sistema idóneo de organización de la justicia administrativa.<sup>21</sup> De aquí que la fórmula española esté en armonía con el principio proclamado en buen número de Constituciones hispanoamericanas, al mismo tiempo que consagra el principio de especialización de los magistrados de lo contencioso-administrativo.

En efecto, la Ley española de 27 de diciembre de 1956 confía el conocimiento de los litigios administrativos a órganos judiciales, encuadrados en la común organización judicial: Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales y del Tribunal Supremo. Ahora bien, la selección del personal de estas Salas no tiene lugar a través del procedimiento ordinario de selección de magistrados, sino que busca la especialización de los mismos a través de los correspondientes concursos y oposiciones.<sup>22</sup> Normas complementarias de la Ley son: el Decreto de 14 de junio de 1947, que creó una nueva Sala de lo contencioso-administrativo en el Tribunal Supremo, la Orden de 6 de septiembre de 1957 sobre distribuciones de asuntos entre ellas, y la Orden de 26 de abril de 1958 sobre nombramiento de los Magistrados, dictada en ejercicio de la autorización otorgada al Ministerio

---

<sup>20</sup> Por ejemplo, en México. Cruzado, *Elementos de Derecho administrativo*. México, 1896, p. 223; Pallares, *El poder judicial*. México, 1871, p. 15; Castillo Larrañaga y Pina, *Instituciones de Derecho procesal civil*. México, 1950, pp. 550 y ss. En Argentina puede encontrarse un resumen excelente del problema en la completa monografía de Bosch, *Tribunales judiciales o Tribunales administrativos para juzgar a la Administración pública*, Buenos Aires, 1951.

<sup>21</sup> En algunos casos, para resolver el problema, se llegó a crear un Tribunal administrativo, independiente del poder ejecutivo y judicial. Cfr. Díaz, *La jurisdicción contencioso-administrativa en Panamá*, Panamá, 1947, pp. 13 y ss.

<sup>22</sup> La especialización se había venido exigiendo por unanimidad por la doctrina. No obstante, el texto aprobado en las Cortes no aplicó como debía este principio, y de aquí las críticas al mismo. Cfr. Alvarez Gendin, *Apéndice al Manual de Derecho administrativo*, Barcelona, 1958, p. 59, y González Pérez, *Las Entidades locales en la nueva ley de la jurisdicción contencioso-administrativa*, "Jornadas municipalistas", Las Palmas de Gran Canaria, 1957, p. 4.

de Justicia en la disposición adicional cuarta de la ley de 27 de diciembre de 1956. En dicha Orden ministerial se regulan el concurso y la oposición, que son los sistemas de selección del personal que la ley admite.

Es indudable que en el camino de la especialización pudo haberse llegado mucho más lejos. Y ese fue el criterio de los redactores del anteproyecto, que pretendían reclutar el personal de las Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias, al menos en su mayor parte (2/3) directamente por oposición entre Licenciados en Derecho, criterio que fue sustituido por el más tímido, y, sin duda, mucho menos eficaz, de la oposición restringida entre personal de la carrera judicial para cubrir una tercera parte de aquellas Salas, dejando el resto para un turno de concurso, al que pueden acudir también funcionarios de la carrera judicial. De aquí que parte de la doctrina no haya reaccionado muy elogiosamente antes estas innovaciones.<sup>23</sup>

2. *Las partes.*—a) *Parte demandante.*—De los distintos problemas que plantea la regulación de la parte demandante, ofrece especial interés el de la legitimación. ¿Cuándo está legitimada una persona para que los Tribunales examinen una pretensión por la misma deducida frente a un acto administrativo? En el sistema tradicional español únicamente el titular de un derecho subjetivo estaba legitimado para deducir una pretensión procesal frente a la Administración pública. Así se consagraba en la Ley de 1888, reformada en 1894. Es cierto que leyes posteriores habían ampliado este restringido concepto de la legitimación activa para materias determinadas. En la esfera local se consideraba legitimado al titular de un simple interés, y la ley sobre el régimen del suelo de ordenación urbana de 1956, en su artículo 223, reconocía una verdadera acción pública. La Ley de 27 de diciembre de 1956 ha supuesto una culminación de esta evolución legislativa al considerar legitimados para demandar la anulación de los actos y disposiciones de la Administración a “los que tuvieren interés directo en ello” (artículo 28). Esta regla general requiere algunas aclaraciones: por lo pronto, que cuando se trata de impugnar reglamentos del Estado, únicamente se reconoce la legitimación activa a las “entidades, corporaciones e instituciones de Derecho público, y cuantas entidades ostentaren la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativos”, y, además, que cuando se tratare de un recurso contencioso-administrativo en el que se pretendiere “el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y el restablecimiento

<sup>23</sup> En este sentido nos hemos manifestado en *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1957, II, pp. 172-180.

de la misma. únicamente estará legitimado el titular de un derecho derivado del ordenamiento que se considere infringido por el acto o disposición impugnados”.

Una de las peculiaridades del sistema español consiste en la posibilidad de que el recurso contencioso-administrativo se interponga por la propia entidad administrativa que dictó el acto objeto del recurso. Que una entidad administrativa aparezca como demandante en un proceso para impugnar el acto de otra entidad es algo común a todos los sistemas. Lo característico del sistema español es que puede aparecer como demandante la misma entidad que dictó el acto cuya anulación se pretende. Así se ha venido reconociendo a lo largo de las distintas leyes de lo contencioso, y, concretamente, en la de 27 de diciembre de 1956 (art. 28, párrafo 3). ¿En que caso aparece la entidad administrativa que dictó el acto como demandante? Según el precepto citado, cuando “no pudiera anularlo o revocarlo por sí misma”. En este punto concreto, son complemento de la nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, preceptos fundamentales de la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado, texto refundido aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957) y la Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958. Según estas leyes, la Administración podrá por sí, previo dictamen favorable del Consejo de Estado:

a) Declarar la nulidad de los actos, en los casos taxativamente enumerados en el artículo 47 de la Ley de procedimiento administrativo (art. 109 de dicha ley).

b) Anular sus actos declaratorios de derechos “cuando dichos actos infrinjan manifiestamente la Ley” (art. 37 de la Ley de régimen jurídico y art. 110 de la Ley de procedimiento administrativo).

En los demás casos, la Administración no podrá anular sus actos declaratorios de derechos, y para conseguir la anulación deberá declararlos previamente lesivos al interés público e impugnarlos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.<sup>24</sup>

b) *Parte demandada*.—Es parte demandada la propia entidad que dictó el acuerdo objeto del recurso, representada en el proceso a través de sus abogados respectivos (abogados del Estado o abogados de las entidades lo-

<sup>24</sup> Al problema me refiero con la debida extensión en *El proceso de lesividad*. “Revista de Administración pública”, núm. 25, pp. 127-155, y en el Tomo III de mi *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1958, pp. 67-103, donde ofrezco un resumen de la bibliografía española sobre el tema.

Sobre el problema en Derecho cubano, vid. Alvarez Tabío, *El proceso contencioso-administrativo*. I.a Habana, 1954, pp. 52-56.

cales o corporativas). Ahora bien, en la Ley de 27 de diciembre de 1956 esta regla general se completa con algunas reglas especiales.

a') En primer lugar, cuando se trata de procesos incoados por la propia entidad que dictó el acuerdo, en aplicación del principio de dualidad de partes, resulta imposible que la misma sea la demandada. De aquí que en estos casos sean demandados aquellos a cuyo favor reconoció derechos el acto objeto de recurso.

b') En segundo lugar, que en cualquier caso se consideran demandados (al lado de la entidad que dictó el acuerdo) las personas a cuyo favor reconoció derechos el acto objeto de recurso, dando lugar a un supuesto de litisconsorcio. De este modo aparecen claramente diferenciadas las figuras de parte principal y coadyuvante.

c) *El coadyuvante*.—La Ley de 27 de diciembre de 1956 admite la intervención de terceros en el proceso, al lado de las partes principales. Estos terceros que intervienen en el proceso reciben el nombre de *coadyuvantes*. El artículo 30 de la ley admite que pueda ser coadyuvante el demandado “cualquier persona que tuviere interés directo en el mantenimiento del acto o disposición que motivaren la acción contencioso-administrativa”, y coadyuvante de la Administración que demandare la anulación de sus propios actos lesivos quien tuviere interés directo en dicha pretensión.

#### B) *El objeto del proceso.*

1. *El recurso contencioso-administrativo y el acto administrativo*.—Si la interposición del llamado “recurso contencioso-administrativo” da lugar a un auténtico proceso, el problema del objeto plantea características análogas a las que presenta en la teoría general del proceso. En nuestra opinión, la tesis más correcta sobre el objeto del proceso es aquella que considera que es la pretensión que una parte formula ante el juez frente a otra.<sup>25</sup> Ahora bien, inmediatamente surge un problema: ¿Es admisible esta posición en el campo del proceso administrativo?

Bastante extendida está la tesis que considera que el verdadero objeto del proceso administrativo es el acto administrativo. Pero una elemental consideración es suficiente para demostrar la inexactitud de esta posición: el juez no ha de plantearse los infinitos problemas que el acto impugnado plantea; el juez ha de examinar únicamente los motivos de anulación aducidos por el demandante, o más exactamente, la relación de la pretensión con el derecho objetivo. Es cierto que, por una progresiva aplicación del

<sup>25</sup> Se adopta la posición de Guasp, mantenida en *La pretensión procesal administrativa*, Madrid, 1952, y en *Derecho procesal civil*, Madrid, 1956.

principio inquisitivo en el proceso administrativo. el juez puede tener en cuenta alegaciones no formuladas por las partes. Pero ello no desvirtúa el principio general antes señalado. El artículo 43 de la nueva ley española, recogiendo estos principios, afirma: "La jurisdicción contencioso-administrativa juzgará dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de las alegaciones deducidas para fundamentar el recurso y la oposición". Y después añade: "No obstante, si el Tribunal, al dictar sentencia, estimare que la cuestión sometida a su conocimiento pudiera no haber sido apreciada debidamente por las partes, por existir en apariencia otros motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición, lo someterá a aquéllas mediante providencia en que, advirtiéndole que no se prejuzga el fallo definitivo, lo expondrá y concederá a los interesados un plazo común de diez días para que formulen las alegaciones que estimen oportunas, con suspensión del plazo para pronunciar el fallo".

2. *Actos impugnables*.—Una de las características más acusadas de la Administración, cualquiera que sea el tipo de Estado a que pertenezca, es su tendencia a huir de todo sometimiento a los esquemas de Derecho, dotando a su actividad de la máxima discrecionalidad y, por ende, de la imposibilidad de que se deduzcan pretensiones procesales contra los actos en que se concrete. Y como la única garantía realmente eficaz que tiene el administrado frente a la Administración consiste en la posibilidad de que se actúen sus pretensiones por órganos imparciales, es necesario ampliar todo lo posible el campo de los actos susceptibles de impugnación ante los órganos jurisdiccionales, consagrándolo así de un modo claro y definitivo en la ley reguladora del proceso administrativo, o mejor en una disposición de rango constitucional, como ha hecho Italia, cuya Constitución vigente, en su artículo 113, establece de modo categórico: "Contra los actos de la Administración pública será siempre admitida la tutela jurisdiccional de los derechos y de los intereses legítimos ante los órganos de la jurisdicción ordinaria o administrativa". Y añade: "Tal tutela jurisdiccional no puede ser excluida o limitada a particulares medios de impugnación o por determinadas categorías de actos". He aquí una verdadera norma de garantía en favor de los particulares.

---

<sup>26</sup> El problema ha sido tratado, recientemente, no por un administrativista, sino por un especialista del Derecho político, que dice que "esta referencia directa a los actos políticos, cuyo concepto se hace incluídible para la doctrina y la jurisprudencia, en una de las más relevantes novedades de la ley". Cfr. Sánchez Agesta, *Concepto jurídico del acto político*, en "Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano", Madrid, 1959, Tomo II, pp. 183-201.

Pues bien, la ley española de 1956, siguiendo esta corriente progresiva, ha ampliado extraordinariamente el campo de los actos susceptibles de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Excluidos los actos de gobierno, en su acepción más estricta, en el artículo 2º, apartado b),<sup>26</sup> podemos afirmar que todos los actos administrativos y los Reglamentos son susceptibles de impugnación en vía contencioso-administrativa. Únicamente se excluye en el art. 40 materias determinadas por su índole específica; los actos dictados en ejercicio de la función de policía sobre la prensa, radio, cinematografía y teatro y las resoluciones referentes al personal militar cuando hubieran sido dictadas en los expedientes que la ley especifica. El apartado f) de dicho artículo 40, recogiendo precepto análogo de la Ley anterior, considera asimismo fuera del ámbito de la Jurisdicción contencioso-administrativa “los actos que se dicten en virtud de una Ley que expresamente les excluya de la vía contencioso-administrativa”. Ello permite, por el procedimiento de dictar una disposición con jerarquía de Ley, excluir de impugnación procesal determinadas materias, sin fundamento evidente. No obstante, hay que reconocer que se ha hecho un uso moderado de aquella facultad.<sup>27</sup>

3. *Pretensiones de las partes.*—La Ley de 27 de diciembre de 1956 ha superado la rígida distinción entre “plena jurisdicción” y “anulación”, que se había acogido en alguna ley anterior —v. gr., la ley del Régimen local de 1950— y que defendía parte de la doctrina. En la exposición de motivos se justifica cumplidamente el abandono de esta clásica distinción al afirmar: “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 ley municipal de 1935, pues el Estatuto municipal de 1924, si bien sentó que

<sup>27</sup> Después de entrar en vigor la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa se han excluido las siguientes materias:

a) Por ley de 17 de julio de 1958, sobre colonización en zonas regables, el Decreto que aprueba el plan de colonización de una zona y las resoluciones del Ministerio de Agricultura del proyecto de parcelación.

b) Por ley de 30 de julio de 1959, las resoluciones que dicten las autoridades militares sobre expulsión o baja en filas de las clases de tropa a marinería que no tengan reconocida la propiedad del empleo

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 artificiosa y falta 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 nulidad sustancial las diferencias que puedan señalarse no son suficientes para configurar dos recursos autónomos, máxime no siendo cualitativas, sino sólo de grado”.

De conformidad con estos principios, los artículos 41 y 42 de la Ley regulan las pretensiones que pueden deducir las partes ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa; en el primero se señala que el demandante podrá pretender la declaración de no ser conformes a Derecho, y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación; en el segundo se dice que la parte demandante podrá pretender, además de lo previsto en el artículo anterior, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas

para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios cuando proceda.

C) *Nacimiento, desarrollo y terminación del proceso.*

1. *Nacimiento del proceso.*—El proceso administrativo se inicia por un escrito sencillo reducido a citar el acto por razón del cual se interpone el recurso contencioso-administrativo (art. 57), que deberá presentarse en el plazo de dos meses, contados desde el día siguiente a la notificación del acuerdo cuando éste es expreso, o en el plazo de un año cuando se aplica la doctrina del silencio administrativo (art. 58).

La Ley regula como requisito previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo un recurso de reposición que deberá interponerse ante el propio órgano que dictó el acto objeto de recurso contencioso (art. 52) a fin de que el mismo pueda examinar hasta qué punto son fundadas las pretensiones del demandante y evitar el proceso. De aquí las excepciones que se enumeran en el art. 53 de la Ley, en especial al excluir del recurso de resolución los actos que implicaren resolución de cualquier recurso administrativo, ya que en estos casos la autoridad administrativa pudo examinar la cuestión que, en su día, ha de plantearse ante los Tribunales al resolver el correspondiente recurso administrativo.

La Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, art. 126, señala que en aquellos casos en que el recurso de reposición no es preceptivo, puede interponerse con carácter potestativo, produciendo los mismos efectos que en los demás casos, respecto del plazo para incoar la vía procesal.

2. *Desarrollo del proceso.*—De los distintos problemas que plantea el desarrollo del proceso administrativo ofrece especial interés el de la instrucción. Para un sector muy importante de la doctrina española y para la jurisprudencia dictada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de 27 de diciembre de 1956, la instrucción del proceso administrativo ofrece características radicalmente distintas a las del proceso civil, por considerar a la jurisprudencia contencioso-administrativa “revisora de la vía administrativa”. Ello suponía que las partes no podían deducir ante la jurisdicción contencioso-administrativa pretensiones que no hubieran sido deducidas con anterioridad en vía administrativa, ni formular alegaciones que no hubiesen sido formuladas antes ante la Administración, ni recibir el proceso a prueba sino en aquellos casos en que hubiese sido imposible la prueba en vía administrativa.

Tal concepción es errónea. Porque lo que el principio de que la jurisdicción contencioso-administrativa es revisora de la vía administrativa implica consiste sencillamente en la exigencia previa de un acto administrativo para

poder deducir el correspondiente "recurso contencioso-administrativo". Como se dice en la exposición de motivos de la nueva ley, no se ha querido concebir la jurisdicción contencioso-administrativa como una segunda instancia: "ante ella 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 requiere 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".

En aplicación de este correcto principio, en la nueva ley se afirma expresamente la posibilidad de que las partes aleguen "cuantos motivos procedan, aunque no se hubieran expuesto en el previo recurso de reposición o con anterioridad a éste" (art. 69) y que se recibirá el proceso a prueba siempre que exista disconformidad en los hechos y éstos fueran de indudable trascendencia para la resolución del litigio (art. 74).

3. *Terminación del proceso.*—La Ley de 27 de diciembre de 1956 regula los dos modos de terminación del proceso que se vienen admitiendo por la doctrina.

a) *Terminación normal.*—El proceso termina por la sentencia del Tribunal, en la que se decide acerca de la conformidad de la pretensión deducida con el ordenamiento jurídico. La nueva ley contiene una completa regulación de la sentencia, señalando que puede contener algunos de los fallos siguientes: inadmisibilidad del recurso contencioso cuando se dan los supuestos previstos en el artículo 82, o entrar a examinar la cuestión de fondo regulando con todo detalle los supuestos de estimación y desestimación del mismo, así como los pronunciamientos que debe hacer el Tribunal en cada caso.

b) *Terminación anormal.*—En la ley se regulan como modos de terminación anormal del proceso los supuestos de desistimiento, allanamiento, satisfacción extraprocesal de la pretensión y caducidad, recogiendo los principios que se habían venido sentando en la jurisprudencia anterior.

#### D) *Efectos del proceso.*

1. *Efectos jurídicos.*—También en este punto concreto la nueva Ley ofrece una completa regulación al determinar los límites de eficacia de la sentencia. En su art. 86 se dice: "La sentencia que declare la inadmisibilidad o desestimación del recurso contencioso-administrativo sólo producirá efec-

tos entre las partes” y “la sentencia que anulare el acto o la disposición producirá efectos entre las partes y respecto de las personas afectadas por los mismos”.

2. *Efectos económicos.*—Respecto del régimen de las costas procesales, la nueva Ley se remite, en principio, a la regulación del proceso civil con algunas especialidades impuestas por la especial naturaleza del proceso administrativo en los artículos 130 y 132. Entre estas especialidades merece destacarse que algunos de los procedimientos especiales regulados en la Ley son gratuitos, como los que se refieren a las cuestiones de personal que no impliquen separación definitiva del cuerpo o del servicio.

#### E) *Ejecución de sentencias.*

1. Punto culminante de todo sistema procesal administrativo es el de la ejecución de sentencias. Es el momento —en frase de Alvarez Tabio— en que el Estado se exige a sí mismo derecho, al asegurar la autonomía de la ley y la esfera del individuo frente al poder gubernamental”.<sup>28</sup> De poco serviría una jurisdicción perfecta, que decidiera con arreglo a la más estricta justicia las pretensiones que ante ella se dedujeran, si después sus fallos no se cumplieran jamás. Sería una burla para los particulares permitirles acudir a los Tribunales a obtener sentencias que reconocieran sus indiscutibles derechos, si luego quedara al arbitrio de la parte condenada la satisfacción de las justas pretensiones de aquéllos.

2. Pese a la dificultad que supone el hecho de la independencia de la Administración, investida de importantes prerrogativas, la Ley española arbitra una serie de medidas eficaces para lograr la ejecución de las sentencias que implican una condena de la Administración. En especial, pueden destacarse las siguientes:

a) Que el Tribunal sentenciador, puede adoptar cuantas medidas sean adecuadas para promover y activar la ejecución de la sentencia (art. 110).

b) Que, si a pesar de aquellas medidas no se logra la ejecución, surgirá la responsabilidad de la Administración, e incluso la civil y criminal del funcionario responsable (art. 109).

<sup>28</sup> En *La cosa juzgada en el Derecho administrativo*, en “Sobre lo contencioso-administrativo”, La Habana, 1956, p. 10.