

# LA TERMINACION ANORMAL DEL PROCESO ADMINISTRATIVO

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Profesor Adjunto de Derecho Administrativo.

**SUMARIO:** I. NOCIONES GENERALES: A. Concepto. B. Naturaleza jurídica. C. Clases: 1. Los criterios de clasificación. 2. La clasificación de los modos de extinción del proceso administrativo. — II. RENUNCIA Y DESISTIMIENTO: A. Nociones generales: 1. Concepto. 2. Naturaleza jurídica. 3. Regulación. B. Requisitos: 1. Subjetivos: a) Demandante. b) Demandado. 2. Objetivos. 3. De la actividad: a) Lugar. b) Tiempo. c) Forma. C. Efectos: 1. Jurídicos. 2. Económicos.—III. ALLANAMIENTO: A. Nociones generales: 1. Concepto. 2. Naturaleza jurídica. 3. Regulación. B. Requisitos: 1. Subjetivos: a) Estado. b) Entidades locales. 2. Objetivos. 3. De la actividad. C. Efectos: 1. Terminación del proceso. 2. Sentencia estimatoria de la pretensión: a) Allanamiento del particular. b) Allanamiento de la Administración. — IV. SATISFACCIÓN EXTRAPROCESAL DE LA PRETENSIÓN: A. Nociones generales. 1. Concepto. 2. Naturaleza jurídica. 3. Regulación. B. La anulación del acto administrativo impugnado: 1. Referencia a la anulación de los actos administrativos en general: a) Principio general. b) Límites. 2. La anulación de los actos administrativos impugnados en vía procesal. C. Efectos de la anulación en el proceso: 1. La extinción del proceso. 2. Las costas.—V. LA TRANSACCIÓN: A. Nociones generales: B. La transacción en el Derecho administrativo.—VI. La caducidad de instancia: A. Nociones generales: 1. Concepto. 2. Naturaleza jurídica. 3. Fundamento. B. Requisitos: 1. Paralización del proceso durante un año. 2. Paralización imputable al demandante o recurrente. 3. Que no sea demandante la Administración. C. Efectos: 1. La extinción del proceso. 2. Impugnación del auto declaratorio de la caducidad.—VII. TERMINACIÓN DEL PROCESO POR HECHOS QUE IMPIDAN SU CONTINUACIÓN: A. Extinción y transformación de las partes. B. Desaparición del expediente. C. Reforma legislativa.

## I.—NOCIONES GENERALES.

### A. Concepto.

1. Iniciado el proceso por la formulación de una pretensión ante el órgano jurisdiccional, lo normal es que termine por aquel acto del juez en que éste decide acerca de la conformidad o disconformidad de la pretensión con el Derecho objetivo y, en consecuencia, actúa o se niega actuar dicha pretensión. En tal momento adquiere toda su importancia el papel de juez, el más importante —en frase de CALAMANDREI—

entre los personajes del proceso, el verdadero protagonista. «Asiste mudo e impenetrable a todo el desarrollo del drama; siempre presente, se limita a escuchar en silencio la disputa de los otros personajes. Pero, al fin, la última palabra, la palabra decisiva, es la suya: todo aquello que se ha dicho en el curso del debate se resume y se disuelve en su decisión. El epílogo del drama, el último acto del rito, es la sentencia. *Ite missa est. Ite iudicatum est*» (1).

2. Pero puede ocurrir que el proceso no termine con la sentencia. Cabe que se den determinadas circunstancias que provoquen la terminación del proceso, sin que el Juez dicte sentencia o que la dicte antes de llegar a su fase final. No quiere decir que en estos casos no exista un acto del órgano jurisdiccional por el que se dé por terminado el proceso, ya que todo proceso, una vez iniciado, no termina hasta que no lo declare así el órgano jurisdiccional ante el que se dedujo la pretensión. Lo que se afirma es que el acto que dicta en estos casos el Juez no es una sentencia. Porque el Juez no decide acerca de la conformidad o disconformidad de la pretensión con el Derecho objetivo; ante unos determinados hechos o actos ha de dictar decisión en un sentido determinado. O, si dicta sentencia, lo hace en fase anterior a la prevista.

3. Pues bien: si el acto de terminación normal del proceso es la sentencia, y en estos casos el proceso termina sin sentencia, nada tiene de particular que se hable de «terminación anormal del proceso» (2), «extinción del proceso» (3) o «modos excepcionales que ponen término a la relación procesal» (4).

(1) CALAMANDREI, *Processo e Democrazia*, Padua, 1954, págs. 46-47.

(2) Ya CHIOVENDA empleaba la expresión y, por su influjo, gran parte de la doctrina española, aun cuando sea criticada por PRIETO. Cfr. GÓMEZ ORRANEJA Y HERCE, *Derecho procesal*, 3.ª ed., Madrid, 1951, I, págs. 363-364.

En la doctrina procesal administrativa también se suele hablar de los mismos como modos normales de terminación del proceso. Cfr. GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, 3.ª ed., Padua, 1954, pág. 271, y ZANOBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, 7.ª ed., Milán, 1954, pág. 301. Otros, sin embargo, enumeran los supuestos anormales de terminación, al lado de la sentencia, hablando en general del término del juicio; así, BODDA, *Diritto processuale amministrativo*, 4.ª ed., Turín, 1947, págs. 96-97. Y, por último, otros los incluyen entre los modos de terminación sin sentencia: así, ALESSI, *Diritto amministrativo*. II. *La giustizia amministrativa*, Milán, 1950, pág. 165.

(3) En este sentido, LESSONA, *La giustizia amministrativa*, Florencia, 1946, páginas 160-162. En la doctrina española, LÓPEZ RODÓ, *El coadyuvante*, Madrid, 1943, página 194; FENECH, *Derecho procesal tributario*, III, Barcelona, 1951, pág. 353, y GONZÁLEZ PÉREZ, *La extinción del proceso administrativo*, Madrid, 1952.

(4) M. RETORTILLO, *Nuevas notas sobre lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1950.

B. *Naturaleza jurídica.*

1. Estos distintos acaecimientos que provocan la terminación del proceso tienen de común que son hechos jurídico-procesales, ya que se trata de acaecimientos de la realidad que provocan una modificación de la realidad jurídico-procesal, concretamente, la extinción de un proceso existente. Pero no pueden ser catalogados todos ellos en una misma categoría de hechos jurídicos. En efecto:

a) Unos son simples hechos, esto es, acaecimientos de la realidad en los que no interviene para nada la voluntad del hombre (v. gr., muerte del demandante, en los casos que produce la extinción del proceso).

b) Otros son actos humanos, hechos en que interviene la voluntad del hombre. En estos casos nos encontramos ante actos jurídicos. Ahora bien: no siempre se trata de actos jurídico-procesales. En efecto:

a') Existen unos —v. gr., el desistimiento— cuyo carácter de acto jurídico-procesal es indiscutible.

b') Pero existen otros que son negocios jurídicos de Derecho material —v. gr., la transacción—. En estos casos, al proceso le vienen dados como hechos que producen en el mismo la extinción. Por eso ha podido afirmar GUICCIARDI que «la transacción no puede comprenderse entre los modos de terminación del juicio, porque los efectos de tal negocio están limitados, en línea principal e inmediata, a las relaciones de Derecho material entre las partes, mientras sólo indirectamente, sólo en cuanto cada una de las partes, transigiendo, reconoce la pretensión adversaria, pueden extenderse también a la relación procesal existente entre ellas» (5).

2. Gran parte de los supuestos de terminación anormal del proceso se han englobado por parte de la doctrina en una de las categorías de composición de la litis: en la categoría de la autocomposición, distinta del proceso y de la autodefensa. Esta diferencia no se reduce —se ha

pág. 217. Otros hablan de «extinción no jurisdiccional del juicio contencioso-administrativo». En este sentido, BIELSA, *Sobre lo contencioso-administrativo*, 2.ª ed., Buenos Aires, 1954, pág. 228. Y otros (v. g., ALVAREZ TABIO. *El proceso contencioso-administrativo*. La Habana, 1954, págs. 182 y ss.) de «fin del proceso», estudiando bajo esta rúbrica, también, la sentencia.

(5) *La giustizia amministrativa*, cit., pág. 275.

dicho— a un juego de palabras, lo que se percibe claramente si se piensa, por un lado, que puede haber autocomposición al margen del proceso —v. gr., transacción extrajudicial—, y por otro, que el proceso puede cesar sin que se haya pronunciado sobre el litigio —v. gr., caducidad— (6).

### C. *Clases.*

1. *Los criterios de clasificación.*—Una de las clasificaciones que más ha repercutido en la doctrina española ha sido la de ROSENBERG. Para ROSENBERG, la terminación del proceso puede tener lugar: por actos del juzgador, por actos de las partes y en virtud de otros acaecimientos (7). Esta clasificación ha influido decisivamente en los dos, quizá, más destacados procesalistas españoles: ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO y GUASP.

a) El primero acepta la clasificación de ROSENBERG, rectificándola en el sentido de elevar a cuatro los modos fundamentales de extinción del proceso: por actos de las partes, por inactividad de las mismas, por actos del juzgador y por hechos que impidan la continuación del proceso (8).

b) El segundo clasifica los modos de extinción del proceso en la forma siguiente (9):

a<sup>1</sup>) Por actividad unilateral de las partes:

a<sup>2</sup>) Porque las partes dejen de adherirse: al fundamento de la pretensión (renuncia del actor) o de la oposición (renuncia del demandado).

b<sup>2</sup>) Porque las partes dejen de adherirse: a la petición de la pretensión (desistimiento) o de la oposición (allanamiento).

b<sup>1</sup>) Por actividad bilateral de las partes (transacción).

c<sup>1</sup>) Por inactividad de las partes: caducidad de instancia.

2. *La clasificación de los modos de extinción.*—Refiriéndonos al pro-

---

(6) ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, 1947, págs. 68-69.

(7) *Lehrbuch des Deutschen Zivilprozessrechts*, 2.ª ed., Berlín, 1929, págs. 416-417.

(8) *Programa de Derecho procesal*, Santiago, 1923, págs. 40-51 (cit. en *Proceso, autocomposición y autodefensa*, cit., pág. 68), y *Derecho procesal penal*, Buenos Aires, 1945, III, págs. 210-211.

(9) Cfr., según la explicación de cátedra de GUASP, ALONSO OLEA, en *REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, núm. 10, Sección de bibliografía, págs. 313-314.

ceso administrativo, y partiendo de los criterios de clasificación anteriores, podemos formular la siguiente clasificación:

- a) Por actividad de las partes:
  - a') Unilateral:
    - a'') Por parte del demandante: renuncia y desistimiento.
    - b') Por parte del demandado:
      - a''') Allanamiento.
      - b''') Satisfacción extraprocesal de la pretensión por la Administración demandada.
  - b') Bilateral: Transacción, cuya admisión en el proceso administrativo es muy discutida.
- b) Por inactividad de las partes: caducidad de instancia.
- c) Por hechos que impiden la continuación del proceso:
  - a') Extinción y transformación de las partes.
  - b') Extravío del expediente.
  - c') Reforma legislativa que quite al juicio su razón de ser (10).

## II.—RENUNCIA Y DESISTIMIENTO.

### A. *Nociones generales.*

#### 1. *Concepto.*

a) Cuando la doctrina francesa se ocupa del desistimiento en el «contencioso-administrativo», señala la existencia hasta de tres formas de desistimiento (11):

a') El desistimiento de un acto del procedimiento: renuncia a los efectos jurídicos producidos por un acto determinado.

b') El desistimiento de la instancia: renuncia del demandante a los efectos generales producidos por la demanda misma y a la situación jurídica por ella creada.

c') El desistimiento de la acción: renuncia al derecho que constituye el fundamento de la demanda.

(10) En este sentido, ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, en su recensión a mi trabajo *La extinción del proceso administrativo*, cit., en «Revista de la Facultad de Derecho de México», núm. 7 (1952), pág. 231.

(11) Cfr. MEJEAN, *La procédure devant le Conseil de Prefecture*, París, 1949, página 183, que incluye el desistimiento y el allanamiento entre los modos de «extinción de la instancia».

b) De estos tres tipos de «desistimiento», los únicos de que cabe hablar al referirnos a la terminación del proceso es de los dos últimos. Uno y otro constituyen supuestos de terminación anormal del proceso. Por eso no tiene que extrañarnos que la mayoría de la doctrina francesa (12) y de la española se refieran a ellos. Ahora bien: la doctrina española reserva el término «desistimiento» para uno de estos supuestos, empleando el término «renuncia» para designar al otro (13). La diferencia entre ambas instituciones es clara:

a') El desistimiento *strictu sensu* se da cuando el demandante renuncia a la petición de la pretensión deducida en un proceso; no renuncia al fundamento de la pretensión y, por tanto, siempre podrá esgrimir el mismo fundamento en apoyo de una nueva pretensión.

b') La renuncia, por el contrario, implica una renuncia del fundamento mismo de la pretensión y, por tanto, sus efectos son más absolutos; no sólo producirá la terminación del proceso que se está tramitando, sino la imposibilidad de que en los mismos fundamentos se apoye una nueva pretensión. En una palabra: existe la imposibilidad de iniciar un nuevo proceso sobre el mismo objeto.

Sin embargo, esta distinción tiene una relativa importancia dentro del proceso administrativo si tenemos en cuenta que el plazo que tiene el demandante para iniciar un proceso es brevísimo (art. 7.º, L. C.) y que la iniciación del proceso no supone una interrupción de dicho plazo; por ello el desistimiento supone, en la mayoría de los casos, la imposibilidad de deducir de nuevo la pretensión, ya que, si no se ha producido inmediatamente después de iniciarse el proceso cuando éste se inició sin dejar correr muchos días del plazo de que disponía el demandante para ello, al desistirse habrá transcurrido con exceso el mis-

(12) ODENT, *Contentieux administratif, Les Cours de Droit*, París, 1954, pág. 405; CHOUBIER y COMPAIN, *Les nouveaux Tribunaux administratifs*, París, 1954, pág. 149; MALEVILLE, *Le Conseil d'Etat juridiction administrative de Droit commun*, (J. C. A.), fasc. 615, págs. 21 y ss.

(13) La mayoría de las monografías se refieren al proceso civil. Vid., por ejemplo, RODRIGUEZ VALCARCE, *Terminación del proceso por desistimiento del actor*, en «Revista de Derecho Procesal», 1947, págs. 49 y ss.; DE MIGUEL Y ACERO, *Estudio monográfico sobre desistimiento procesal*, en «Revista de Derecho Procesal», 1949, págs. 665 y ss.; COWLAND, *El desistimiento del proceso civil*, en «Revista de la Facultad de Derecho de Madrid», núm. 17 (1949), págs. 31-42; FAIRÉN, *El fundamento de la bilateralidad del desistimiento*, en «Anuario de Derecho Civil», II, pág. 909. Vid. también ALVAREZ TABIO, *El proceso contencioso*, cit., págs. 182 y ss.

mo (14). Solamente puede pensarse en algún supuesto especial dentro del proceso administrativo local. Por ejemplo: según el artículo 65, párrafo segundo, L. C. (que ha recogido el precepto contenido en el artículo 368, 2, L. R. L.), cuando interpuesto recurso de reposición no recayese resolución expresa de la Administración, «el particular podrá interponer el recurso contencioso-administrativo dentro del año siguiente a la fecha en que se presentó el recurso de reposición». Por tanto, dentro de este plazo de un año cabe pensar en la posibilidad de que se inicie un proceso, se desista y pueda iniciarse dentro de plazo un nuevo proceso. Pero en los demás casos los efectos del desistimiento vendrán a ser los mismos que los de la renuncia.

2. *Noturaleza jurídica*.—La naturaleza jurídica del desistimiento y de la renuncia viene dada por las notas siguientes:

a) *Son actos jurídicos*. Es decir, declaraciones de voluntad, que producen determinados efectos jurídicos. Por tanto, en principio, deberán reunir los requisitos exigidos por el Derecho para que un acto sea válido.

b) *Son unilaterales*. Emanan de una de las partes del proceso: del demandante. Como quiera que en el desistimiento —según veremos— se exige a veces la aceptación de la parte contraria, ello ha hecho pensar a algún tratadista de «lo contencioso-administrativo» que el desistimiento «es como una transacción sinalagmática, mientras que la renuncia o el allanamiento son unilaterales» (15). Pero, como afirma GUASP, el hecho de que sea necesaria la aceptación puede ser una condición para que la renuncia produzca sus efectos normales, pero no para que exista válidamente, del mismo modo que el otorgamiento del poder para pleitos es un acto unilateral aunque para su eficacia sea precisa la aceptación del Procurador (16).

c) *Carácter jurídico-procesal*. Respecto del desistimiento, parece imposible poner en tela de juicio su carácter jurídico-procesal, ya que el desistimiento es un acto de una de las partes que tiene lugar en el proceso —en un proceso concreto en tramitación— y en el proceso pro-

(14) En análogo sentido, FENECH, *Derecho procesal tributario*, III, cit., pág. 353.

(15) ODENT, *Contentieux*, cit., pág. 406, en nota.

(16) *Comentarios a la L. E. C.*, Madrid, 1943, I, pág. 163.

duce exclusivamente sus efectos; los efectos del desistimiento no van más allá del mundo jurídico-procesal. Ahora bien: si no ofrece duda la naturaleza jurídico-procesal del desistimiento, no está tan clara la naturaleza de la renuncia. Porque si de la transacción puede afirmarse que se produce fuera del mundo jurídico-procesal, aun cuando produzca efectos en esta parcela de la realidad jurídica, de la renuncia podrá afirmarse que, aun cuando se produzca en el mundo del proceso, sus efectos van más allá del mismo.

Es incuestionable que la renuncia del derecho subjetivo que constituye el fundamento de una pretensión está más allá del mundo del proceso. El problema de la renuncia de un derecho subjetivo, aun cuando se trate de un derecho subjetivo que ha servido de base a una pretensión ya deducida, es un problema de Derecho material, no de Derecho procesal. El Derecho procesal debe limitarse a estudiar el reflejo en el mundo del proceso de esta institución de Derecho material. Quizá sea ésta la razón por la que la mayoría de los tratadistas italianos de *Giustizia amministrativa* no hablen más que de «renuncia del recurso» —expresión equivalente a nuestro «desistimiento»—, pero no de «renuncia de derechos» (17), renuncia que se estudia en el sistema de Derecho administrativo, al estudiar los derechos subjetivos (18).

Por tanto, corresponde al Derecho material el estudio de la renuncia del derecho subjetivo (19). Claro está que, como no puede concebirse una pretensión sin fundamento en aquellos casos en que se produzca la renuncia del derecho que ha servido de fundamento a una pretensión, ello implica la renuncia a la pretensión y la terminación del proceso, así como la necesidad de que tenga lugar dentro del proceso para que produzca los efectos correspondientes en el mundo jurídico-procesal (20).

A continuación nos referimos únicamente al régimen jurídico del desistimiento, si bien hay que señalar que en los casos en que sea admisi-

(17) Cfr. GUICCIARDI, *La giustizia*, cit., págs. 271 y ss.; BODDA, *Diritto processuale amministrativo*, cit., pág. 96.; ALESSI, *Diritto amministrativo*, cit., II, pág. 165, etc.

(18) Cfr., por ejemplo, ZANOBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, 7.ª ed., I, páginas 208-210.

(19) Planteándose el problema de su admisibilidad, por entenderse que, en principio, los derechos subjetivos administrativos son irrenunciables. Sobre el problema, en Derecho español, vid. GARRIDO FALLA, *El negocio jurídico del particular en el Derecho administrativo*, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 1, págs. 126-128.

(20) La renuncia al derecho subjetivo fuera del proceso no produciría el efecto extintivo.



ble la renuncia dentro del proceso administrativo se aplicará a la misma el régimen jurídico del desistimiento, con las especialidades señaladas (21).

3. *Regulación.*—En nuestro Derecho positivo se hace referencia al desistimiento en algún precepto aislado de la L. C., como el artículo 25, párrafo tercero, al admitir el desistimiento del Fiscal de las apelaciones que hayan interpuesto los Fiscales de los Tribunales provinciales de lo contencioso-administrativo, oyendo a la Junta de Fiscales, y el artículo 260, R. C., al enumerar los casos en que cesa la representación del Letrado y Procurador y señalar el de «desistir el poderdante de la demanda». Ello implica la admisión del desistimiento en el proceso administrativo. Ahora bien: ¿se admite con carácter general?, o ¿no se admite cuando la Administración es demandante?

Podría plantearse el problema en los procesos de lesividad, entendiéndose que no era admisible el desistimiento de la Administración demandante, al no aplicarse a la Administración las normas generales de otros tipos de terminación anormal del proceso, concretamente, allanamiento —art. 25, L. C.— y caducidad de instancia —art. 105, L. C.—. Sin embargo, las razones que justifican aquellas normas especiales no se dan en el desistimiento. Porque si el allanamiento del Fiscal no produce el efecto típico del mismo —que el Tribunal dicte sentencia de conformidad con la pretensión— se debe a una prevención contra la posible vulneración, en un proceso simulado, del principio de irrevocabilidad de los actos declaratorios de derechos (22), y si las reglas generales sobre caducidad no se aplican a la Administración, se debe a que el descuido o exceso de trabajo de sus agentes no ha de perjudicar a la entidad administrativa cuando se detenga el proceso por culpa de aquéllos, y tales razones no se dan cuando se trata de desistimiento. En resumen: que si la L. C. no prohíbe el desistimiento de la Administración (admitiéndole en algún supuesto concreto, como el del artículo 25, párrafo tercero, L. C.), no hay razón para no admitirle.

El problema está en qué normas deben aplicarse para regular el desistimiento en el proceso administrativo, ya que la ausencia de regulación en la legislación especial sobre el mismo no puede suplirse acu-

(21) Especialmente la no necesidad en la renuncia del consentimiento del demandado, diferente objeto y diferente eficacia jurídica.

(22) Cfr. *infra*, apartado III.

diendo a la L. E. C., según el artículo 109, L. C., porque en el Derecho procesal civil tampoco existe una adecuada regulación del desistimiento, habiendo tenido que construir la doctrina una teoría del mismo utilizando algunos preceptos aislados y la elaboración de la jurisprudencia (23).

## B. *Requisitos.*

### 1. *Subjetivos.*

a) *Demandante.*—El desistimiento ha de proceder del actor. Como afirma un A. de 17 de junio de 1930, todos los que sean parte demandante en el pleito pueden «desistir de la acción». Un problema que ha discutido la doctrina es el de si puede desistir el Procurador o el Abogado que tengan poder general para pleitos. RODRÍGUEZ VALCARCE entiende que le bastará dicho poder general, con la expresa manifestación en el escrito de que obra en virtud de órdenes del cliente, con lo que afrontará la responsabilidad de sus escritos frente al poderdante (24); pero la doctrina dominante es la contraria, que entiende no ser suficiente el poder general para pleitos para que el Procurador o Abogado puedan desistir, sino que es preciso el poder especial o la ratificación por el demandante (25). Esta última es la posición que mantiene la doctrina procesal administrativa, al afirmar que «si el actor no ha venido al juicio representándose a sí mismo, sino por medio de mandatario, necesita el apoderado nueva escritura de mandato con el indicado objeto, a no ser que el primitivo poder contenga cláusula especial en virtud de la que delegue el comitente la facultad de desistir del recurso; y si el que desiste es el Fiscal, ha de acompañar a su escrito la correspondiente orden en que se le autorice para verificarlo» (26).

(23) RODRÍGUEZ VALCARCE, art. cit., pág. 49, dice: «Nuestra L. E. C. no presenta un cuadro sistemático de los diferentes modos de terminar el proceso. La doctrina, guiada siempre por las concepciones científicas y espigando el texto legal con espíritu analítico, formula acertadas síntesis dogmáticas, no siempre atendidas en las prácticas forenses, pese a que vienen refrendadas por el buen sentido en el manejo de la técnica del Derecho, que requiere su peculiar arte de aplicación lo mismo que toda idea constructiva.»

(24) Art. cit., pág. 53.

(25) Cfr., por ejemplo, GUASP, *Comentarios*, cit., I, pág. 163.

(26) GALLOSTRA, *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1881, pág. 517; ABELLA,

b) *Demandado*.—La doctrina procesal y la jurisprudencia civil suelen exigir en ciertos casos, para que el Juez pueda declarar terminado el proceso, el consentimiento del demandado al desistimiento del actor. Tal afirmación se encuentra en la doctrina primitiva, partiendo de la configuración del proceso como contrato o cuasi-contrato (27) y en la más reciente doctrina por el principio de vinculación de las partes del proceso; «desde el momento de presentación de la demanda —se ha dicho—, el actor queda vinculado al proceso, y ello supone una obligación del mismo de seguirlo hasta el final, una vez que lo promovió» (28). Lo que se discute es el momento a partir del cual ha de tenerse en cuenta la aceptación del demandado, dominando la doctrina que lo exige desde la contestación a la demanda, pero no antes.

El argumento que se maneja en favor de aquella posición es el de que, como el desistimiento no implica una renuncia del derecho y existe la posibilidad de que el demandado se vea inquietado por un nuevo proceso sobre el mismo objeto, debe tenerse en cuenta la aceptación del mismo por si prefiere seguir el proceso hasta el final. Sin embargo, como antes se ha dicho, dentro del proceso administrativo, normalmente el desistimiento implica la imposibilidad de iniciar de nuevo el proceso, salvo casos especiales, por lo que no debería tenerse en cuenta el consentimiento del demandado, salvo en aquellos supuestos especialísimos (29).

## 2. *Objetivos.*

a) El objeto del desistimiento es la pretensión: debe abarcar to-

---

*Tratado teórico-práctico de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1888, pág. 606; MARTÍN RETORTILLO, *Nuevas notas*, cit., pág. 220.

En Derecho extranjero, se llega a la misma conclusión. Cfr. GUICCIARDI, *La giustizia*, cit., pág. 271; ZANOBINI, *Corso*, II, pág. 302; RODDA, *Diritto processuale*, cit., página 97.

(27) Sobre el problema, vid. RODRÍGUEZ VALCARCE, art. cit., págs. 51 y ss. Se funda en la teoría del cuasi contrato CABALLERO, *Lo contencioso-administrativo*, Zaragoza, 1904, II, pág. 476, para afirmar que no puede modificarse la pretensión.

(28) DE DIEGO LORA, *Soluciones extrajudiciales de conflictos intersubjetivos*, «A. D. C.», IV, III (1951), pág. 1038, y FAIRÉN, *El fundamento de la bilateralidad del desistimiento*, «A. D. C.», II, III, pág. 909.

(29) También se exige en el proceso administrativo francés e italiano. Cfr. MEJEAN, *La procedure*, cit., pág. 184; CHOUBIER y COMPAIN, *Les Tribunaux*, cit., pág. 149

dos los extremos que ésta haya comprendido (30). La doctrina francesa, sin embargo, parece admitir dos tipos de desistimiento: total o parcial (31), y nuestro T. S., en alguna ocasión —v. gr., A. 2 abril 1930—, afirma que si el «recurso» se refería a varios extremos puede desistirse de alguno de ellos y no de los restantes. Indudablemente, el actor puede renunciar a parte de los pedimentos de su pretensión; tal posibilidad es indiscutible. Pero, en estos casos, no estaremos ante el desistimiento como modo de terminación anormal del proceso; estaremos ante una institución distinta.

b) El desistimiento no se refiere a los derechos que constituyen el fundamento de la pretensión; se refiere a la petición de la pretensión. Por tanto, no existe inconveniente alguno en admitirle con toda generalidad, ya que no implica una renuncia al derecho, sino un abandono de la posibilidad de que sea anulado o reformado un acto administrativo en un proceso concreto. Por ello no es obstáculo a la admisión del desistimiento de las entidades locales el artículo 370, L. R. L.

### 3. De la actividad.

a) *Lugar*.—La determinación del lugar en que deba producirse el acto de desistimiento no ofrece dificultad. Siguiendo las reglas generales, deberá producirse en el lugar en que tenga su sede el órgano jurisdiccional ante el que se tramita el proceso en el que el desistimiento se produce.

b) *Tiempo*.—No se exige que el desistimiento tenga lugar en un momento determinado del proceso. En Derecho español, como en Dere-

---

(C. de E., 15 junio 1906); GUICCIARDI, *La giustizia*, cit., pág. 272; LESSONA, *La giustizia*, cit., pág. 160.

(30) GUASP, *Comentarios*, cit., I, pág. 164.

(31) ODENT, *Contentieux*, cit., pág. 105. La distinción entre desistimiento y otras figuras, sin embargo, se intuye en nuestra antigua doctrina procesal administrativa. En este sentido, CABALLERO, *Lo contencioso*, cit., II, pág. 476, afirma: «Pero si no es dable al demandante variar sustancialmente la demanda, puede siempre, mientras el pleito no haya terminado, desistir de la acción y abandonarla, apartándose del litigio espontánea y voluntariamente.»

(32) Cfr. ODENT, *Contentieux*, cit., pág. 405.

cho francés (32) e italiano (33), puede producirse en cualquier momento procesal: puede desistirse desde el momento siguiente a ser formulada la demanda (34) hasta el momento anterior al de dictarse sentencia, si bien, según se produzca antes o después de que el demandado conteste a la demanda, los efectos serán distintos en orden a si ha de tenerse en cuenta el consentimiento de éste (35).

c) *Forma.*—Para que el desistimiento produzca sus efectos normales, es necesario:

a') Que sea expreso. Así lo exige la jurisprudencia francesa e italiana (36) y la española. al señalar que el desistimiento no puede en ningún caso presumirse, sino que requiere siempre la voluntad expresa del litigante manifestada directamente o por apoderado especial (A. 8 noviembre 1933). No quiere esto decir —como afirma el Consejo de Estado francés— que se exija, como fórmula sacramental, la expresión «desistimiento», que puede ser reemplazada por otras equivalentes (37), sino que se exprese con palabras que revelen claramente la intención de desistir. Por eso, el Consejo de Estado italiano ha declarado que no es válido el desistimiento hecho en forma de una declaración de no tener intención de insistir en el «recurso» (38). En España, una S. de 14 julio 1903 entiende que existe desistimiento cuando se produce el supuesto siguiente: la pretensión formulada solemne y reiteradamente en el acto de la vista por el demandante, para que el Tribunal de lo Contencioso se declare incompetente para conocer del recurso que voluntariamente y ante el mismo había interpuesto y formalizado aquella parte. Pero «es improcedente que se tenga por apartado de la acción a quien seguía produciendo escritos a que, a lo menos parcialmente, daba trámite el Tribunal» (A. 18 marzo 1949).

(33) Cfr., por ejemplo, GUICCIARDI, *La giustizia*, cit., pág. 271; LESSONA, *La giustizia*, cit., pág. 160.

(34) Se emplea el término «demanda» en sentido técnico y no el sentido usual en nuestro Derecho positivo.

(35) Cfr. *ut supra*, apartado II, A, 2.

(36) Cfr., por ejemplo, ODENT, *Contentieux*, cit., pág. 405, y GUICCIARDI, *La giustizia*, pág. 271.

(37) C. de E., 21 diciembre 1938 y 8 julio 1949.

(38) Decisión de la Sección V de 19 enero 1952 (cit. por GUICCIARDI).

b') Que sea definitivo. El acto de desistimiento no puede someterse a condición, plazo o modo (39). Sin embargo, el Consejo de Estado francés admite que el desistimiento sea simple o condicional (40).

c') Puede ser oral o escrito. No se exige que el acto de desistimiento sea escrito. Por el contrario, nuestra doctrina y jurisprudencia admiten las siguientes formas de desistimiento (41): mediante comparecencia, mediante escrito (que deberá ser ratificado ante el Secretario) e *in voce* en el acto de la vista (42). En todos los casos, dice M. RETORTILLO, «por respeto al propio Tribunal, deberán expresarse de una manera abreviada las causas determinantes de ese desistimiento, sobre todo para eliminar todo remoto peligro de costas, si el Tribunal tiene oportunidad de conocer los motivos racionales y archijustificados para dar el paso atrás» (43).

d') Por último, hay que tener en cuenta los requisitos formales exigidos cuando quien desiste es la Administración demandante (44).

### C. Efectos.

1. *Jurídicos*.—El efecto típico del desistimiento consiste en que el órgano jurisdiccional debe dictar resolución (45) declarando terminado el proceso. Un A. de 2 junio 1952 establece que, desistido uno de los recursos acumulados, se deja sin efectos la acumulación decretada, al extinguirse uno de los pleitos.

(39) GUASP, *Comentarios*, cit., I, pág. 163.

(40) Cfr. Ob. cit. en nota 36.

(41) Cfr. MARTÍN RETORTILLO, *Nuevas notas*, cit., pág. 221. En Derecho italiano también se admiten ambas formas —oral o escrita—. Sin embargo, la doctrina francesa señala que debe ser expreso y escrito. Cfr. MEJEAN, *La procedure*, cit., pág. 184.

(42) En este sentido, S. de 14 julio 1903.

(43) *Nuevas notas*, cit., pág. 221.

(44) CABALLERO, *Lo contencioso*, cit., II, pág. 477.

(45) Debe adoptar forma de auto, según art. 127, R. C. En el mismo sentido, respecto del proceso civil, RODRÍGUEZ VALCARCE, art. cit., pág. 54, y DE MIGUEL, artículo cit., pág. 673; sin embargo, algún autor ha defendido la posibilidad de hacerlo por providencia, según práctica forense, que ha de estimarse viciosa.

Por tanto, el desistimiento producirá, como afirma CABALLERO (*Lo contencioso*, cit., II, pág. 477), según jurisprudencia antigua, el efecto de que la decisión administrativa impugnada quede con toda la autoridad y fuerza necesaria (S. de 28 mayo 1894 y A. de 22 febrero 1896), resolviendo el auto que declara desistido al demandante «todas las peticiones de la parte contraria» (?).

2. *Económicos*.—En el proceso civil la regla consiste en la imposición de las costas causadas a la parte que desiste. Así lo establece expresamente la L. E. C., en su artículo 410, párrafo segundo, para los recursos en general, y en el artículo 846 para la apelación, admitiéndose en los demás casos por aplicación analógica de estos preceptos o por entender que existe temeridad (46). Sin embargo, en el proceso administrativo la jurisprudencia ha seguido criterio distinto: en un A. de 6 abril 1949 (47), siguiendo esta tendencia, se ha establecido: «Que, según tiene declarado repetidamente la jurisprudencia de esta Sala, el desistimiento de la acción ejercitada por el recurrente en el procedimiento contencioso-administrativo no lleva consigo la imposición de costas, ya que el artículo 93 (hoy 101) de la Ley sobre el ejercicio de la jurisdicción únicamente ordena aquella caución para las partes que promovieren o sostuvieren con temeridad notoria algún incidente, y no puede darse este nombre al hecho de desistir de un pleito, porque con ello ni se sostiene ni se promueve un incidente» (48).

Aunque no sea muy correcta la interpretación jurisprudencial de los preceptos de la L. C., es admisible en general la tendencia de no imponer las costas al particular que desiste, por no ser prueba evidente de temeridad el hecho de desistir, ya que éste pudo obedecer a que, debido al corto plazo que existe para iniciar el proceso y no tener a la vista el expediente administrativo que permita examinar las razones que tuvo en cuenta la Administración al dictar el acto que se impugna, por apresuramiento se dedujera una pretensión que luego se consideró insuficientemente fundada o en que la Administración modificara con posterioridad la resolución impugnada: piénsese, por ejemplo, en el caso de que la Administración local dicte acto estimando el recurso de reposición después de haberse presentado la demanda ante el Tribunal contencioso-administrativo (49).

Ahora bien: las razones señaladas son admisibles siempre que no se

(46) Cfr. GUASP, *Comentarios*, cit., I, pág. 165.

(47) En el mismo sentido, los autos de 26 marzo 1923, 23 mayo 1928, 24 mayo 1929, 7 noviembre 1931, 9 noviembre 1933, 26 noviembre 1934.

(48) Sin embargo, en Derecho comparado no suele seguirse este criterio. Cfr., por ejemplo, MEJEAN, *La procedure*, cit., pág. 181; DANA MONTAÑO, *El nuevo Código de lo contencioso-administrativo de Santa Fe*, 1951, pág. 129; etc.

(49) O que, habiéndose dictado con anterioridad, es notificado después al particular. Cfr. art. 388, 2, L. R. L.

trate de un proceso de lesividad, pues en este caso debe admitirse como regla general la imposición de costas a la entidad administrativa que desiste, ya que tuvo más que tiempo suficiente para ver si la pretensión estaba o no fundada (50).

### III.—ALLANAMIENTO

#### A. *Nociones generales.*

1. *Concepto.*—El allanamiento es el acto procesal del demandado por el que éste abandona su oposición a la pretensión (51). El demandado no puede renunciar al proceso iniciado por el demandante, pero sí puede allanarse, esto es, renunciar a la oposición y conformarse con lo pedido en la pretensión. Interesa no confundir el allanamiento con otros conceptos afines. Particularmente, con los siguientes:

a) La confesión. La confesión implica una admisión de los hechos en que se funda la pretensión. El allanamiento implica un reconocimiento de la petición de la pretensión.

b) La abstención del legal representante de las entidades públicas. En algunos casos, nuestro Derecho procesal administrativo permite al Fiscal abstenerse de intervenir (arts. 25 y 26, L. C.). Pero tal concepto es diferente al del allanamiento, pues no implica un reconocimiento de lo pedido en la pretensión y, por tanto, distintos también los efectos (52).

(50) En el mismo sentido, en *La justicia administrativa en España*, «R. A. P.», núm. 6, págs. 173-174, y en *La reforma de la Ley de lo contencioso-administrativo*, «Revista de Derecho Procesal», X, 1 (1954), pág. 65.

(51) GUASP, *Comentarios*, cit., I, pág. 165. Es el hecho —dicen CHOUBLIER y COMPAIN— por el que una de las partes se inclina ante la pretensión de su adversario. Cfr. *Les nouveaux Tribunaux administratifs*, cit., pág. 149. A veces, la doctrina francesa incluye también en el allanamiento el abandono al derecho de impugnar una decisión de un Tribunal de primera instancia. Cfr. MEJFAN, *La procedure*, cit., página 184.

(52) El art. 25, párrafo segundo, L. C., dice: «En los asuntos que no afecten al interés general de la Administración, el Fiscal no podrá allanarse a las demandas, pero sí abstenerse de intervenir, concretando su defensa al extremo o extremos que a aquélla interesen». En el párrafo primero, inciso segundo, del mismo artículo, referente a las demandas contra la Administración General del Estado, se dice que «cuando considere de todo punto indefendible la resolución impugnada lo hará presente en comunicación razonada al Ministro de cuyo Centro dimane, para que acuerde lo que estime procedente». El art. 60, párrafo segundo, R. C., dispone: «Cuando la



2. *Naturaleza jurídica.*—Es análoga, aunque de signo contrario, a la del desistimiento. Se trata, por tanto, de un acto procesal, ya que no opera sino en cuanto proporciona el contenido de una resolución ulterior. Algún autor ha defendido que se trata de un negocio jurídico de naturaleza análoga a la transacción (53); pero la doctrina procesal rechaza, en general, esta opinión y afirma que se trata de un acto procesal de una de las partes —el demandado—, si bien con efectos inmediatos sobre el Derecho material.

### 3. *Regulación.*

a) En nuestro Derecho procesal administrativo se regula únicamente el allanamiento de la Administración, lo que no es de extrañar, porque constituye el supuesto general —lo normal es que la Administración sea demandada— y porque es el supuesto de allanamiento que exige disposiciones especiales.

b) En lo no previsto en legislación especial sobre el proceso administrativo habrá que acudir a la procesal civil como supletoria, si bien nos encontramos con que en ésta tampoco existe una completa regulación del allanamiento, por lo que el problema plantea perspectivas análogas al del desistimiento.

## B. *Requisitos.*

1. *Subjetivos.*—Como el allanamiento es el acto procesal de una de las partes —el demandado—, sin exigirse la aceptación de la parte con-

---

facultad que ejercite el Fiscal sea la de abstenerse de intervenir en el pleito, por estimar que éste no afecta al interés general de la Administración, podrá el Tribunal denegar la solicitud, continuando el Fiscal en la defensa de la Administración, ínterin no acredite la autorización ministerial para cesar en ella. En ningún caso podrá abstenerse en las apelaciones».

De estos preceptos se desprende que, para la abstención, basta autorización ministerial. Cfr. UBIERNA, *De lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1948, pág. 138. En los procesos cuyo objeto son pretensiones dirigidas a impugnar actos de las entidades locales, al ser el Fiscal «defensor de la ley» en todo caso, no aparece la figura de la abstención, pues, como tal «defensor de la ley», si estima que el acuerdo es indiferente, podrá hacerle constar así.

(53) GARCÍA FERNÁNDEZ, *El allanamiento a la demanda*, «R. G. L. J.», t. 119, páginas 311 y ss.; ALCALÁ-ZAMORA, en *Lo contencioso-administrativo*, Buenos Aires, 1943,

traria, el estudio de los requisitos referentes a los sujetos se traducirán en el estudio de los requisitos que deben concurrir en el demandado para que produzca sus efectos normales. Como regla general, puede señalarse que es necesario que el demandado haya comparecido (S. 30 marzo 1906 y 28 junio 1928) y que tenga la capacidad procesal normal (54). Según la doctrina procesal civil, con arreglo al artículo 9.º, núm. 3.º, L. E. C., es necesario que el Procurador o Abogado tengan poder especial para allanarse o que el allanamiento se haga por la propia parte demandada. Al no haber regla expresa en este sentido en la L. C. respecto del allanamiento del particular, son aplicables las normas procesales civiles. *Ahora bien: cuando la demandada es una entidad pública, se dan reglas especiales en nuestro Derecho procesal administrativo (55), reglas que pasamos a exponer, distinguiendo entre el Estado y las entidades locales.*

a) *Estado.*—Si el Estado es el demandado, «el Fiscal no podrá allanarse a las demandas dirigidas contra la Administración General del Estado sin estar autorizado para ello por el Gobierno» (art. 25, párrafo primero, inciso primero, L. C.). En los procesos especiales sobre suspensión de la resolución impugnada no es necesaria autorización del Gobierno, según el artículo 191, R. C., en cuyo párrafo segundo se dice que será necesaria «la autorización del Ministerio del Ramo». Pero en los demás casos se reserva el Gobierno la facultad de allanarse. Por eso si el Fiscal se allanó sin tener autorización especial para ello, el allanamiento es nulo y nulo el fallo adoptado, por producir la indefensión de la parte (S. 10 septiembre 1892). *Ahora bien: en otros casos, el Tribunal*

---

pág. 120, afirma que «el allanamiento envuelve una transacción», pero no confunde ambas instituciones.

(54) En este sentido, GUASP, *Comentarios*, cit., I, pág. 166. Sin embargo, PRIETO, en *Exposición del Derecho procesal civil de España*, 2.ª ed., Zaragoza, 1942, I, página 224, afirma que, «dada su afinidad con la transacción, y más aún, implicando un posible mayor perjuicio que ésta, deben exigirse los mismos requisitos». En nuestro Derecho administrativo, este último es el criterio adoptado en el art. 340, R. O. F.

(55) El problema del allanamiento de la Administración radica en la rareza con que se produce. Como dice ALCALÁ-ZAMORA, «realmente resulta poco o nada edificante la terquedad administrativa, que con innegable mala fe y frente a jurisprudencia revocatoria constante, repetida y abrumadora, sostiene criterios injustos, para obligar a pleitos, o con la esperanza de que éstos dejen de interponerse por un descuido, o se estrellen por un desliz procesal». En *Lo contencioso-administrativo*, cit., página 181. En el mismo sentido, por mi parte, en obras cit. en nota 50.

Supremo estima que no «es necesario discernir sobre la procedencia del allanamiento desde el punto de vista procesal y las diferencias de efectos según se haya formulado como mera autorización del Ministro del ramo o del Gobierno, a cuyas dos modalidades alude sin mayor detalle el artículo 24 de la Ley orgánica de esta jurisdicción (se refiere al texto de 1894), pues en definitiva la íntegra cuestión básica queda sometida a la decisión de la Sala (S. 11 mayo 1950, 2.º considerando) (56).

b) *Entidades locales.*

a') *Antecedentes.*

a'') Según la Circular de la Fiscalía del T. S. de 15 octubre 1906, el artículo 24, L. C., no se refería a los Fiscales de los Tribunales provinciales de lo contencioso-administrativo —a los que se refería el artículo 25—, por lo que se afirmó la imposibilidad de allanarse los Fiscales de los Tribunales provinciales de lo contencioso durante la vigencia del texto de 1894. Se preveía el supuesto del allanamiento a la pretensión de suspensión del acuerdo en el artículo 191. R. C., al decir que «los representantes de la Administración ante los Tribunales provinciales no podrán allanarse a la suspensión sin pedir y obtener autorización del Fiscal del Tribunal de lo Contencioso-administrativo» (párrafo primero), pero no en el proceso principal. Este silencio —opinaba RUIZ VALARINO— del Reglamento y de la Ley, «en lo que se refiere al allanamiento y a la abstención del Fiscal en la primera instancia, es muy significativo y debe entenderse que equivale a una completa y total negativa de esta facultad» (57).

---

(56) Por la doctrina —y alguna Circular de la Fiscalía del T. S.— se entiende que la facultad de allanarse en los términos señalados se refiere únicamente al Fiscal del Tribunal Supremo, no a los Fiscales de los Tribunales provinciales, aun cuando defiendan al Estado cuando el acto dictado por un órgano local del mismo cause estado. Cfr. lo que se dice en el texto a continuación, sobre Entidades locales. Sin embargo, creemos que tal interpretación no es correcta, pues no existe razón alguna para que, cuando el Estado sea demandado ante un Tribunal provincial, no puede allanarse aplicando el mecanismo del art. 25, L. C. No olvidemos que, según el artículo 26, «en cada Tribunal provincial habrá un Fiscal del mismo que representará y defenderá a la Administración General del Estado en los términos preceptuados para el Fiscal del T. S.».

(57)—Cfr. UBIERNA, *De lo contencioso*, cit., pág. 138. Cfr. lo dicho en nota anterior.

b'') El Reglamento de procedimiento en materia municipal de 1924 dispuso que «el Fiscal podrá allanarse a las demandas contencioso-administrativas bajo su personal responsabilidad...», pero en virtud del Decreto-ley de 16 de junio de 1931 este precepto del Reglamento de 23 de agosto de 1924 quedó derogado, y en la Circular de 29 de enero de 1935 se decía: «Según expresó ya la Circular de esta Fiscalía de 15 de octubre de 1906, el Fiscal del T. S. es el único que de un modo directo y expreso está autorizado por la Ley para allanarse», por lo que se denegó a un Fiscal de un Tribunal provincial la facultad de allanarse, recordándole la obligación que tenía de contestar a la demanda oponiéndose (58).

c'') La Ley municipal de 1935 vuelve a admitir la posibilidad de que se allanen los Fiscales de los Tribunales provinciales, en su artículo 223, y en una nueva Circular, en la de 12 enero 1940, se establece: «Como ya la Fiscalía del T. S. expresaba en su Memoria de 1906, está fuera de toda duda que el artículo 24 de la Ley (texto 1894), al hablar de allanamientos, se refiere exclusivamente al Fiscal del T. S. (entonces Fiscal del Tribunal de lo contencioso), no a los de los Tribunales provinciales. Ahora bien: respecto de los acuerdos dictados por Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, la legislación aplicable es otra. Rige con relación a las resoluciones de las Corporaciones municipales la Ley municipal de 31 octubre 1935. Conforme a ellas, son de dos clases los recursos contencioso-administrativos que pueden interponerse: el de plena jurisdicción y el de anulación. En el primero de ellos los Fiscales de los Tribunales provinciales pueden allanarse de las demandas conforme a lo dispuesto en el apartado A) del artículo 223 de la mencionada Ley. De esta facultad deberán usar los dichos fiscales con moderación y únicamente cuando de todo punto sea indefendible el acuerdo municipal impugnado. En la otra clase de recursos contencioso-administrativos que contra resoluciones de los Ayuntamientos pueden interponerse, esto es, en los de anulación, en ningún caso pueden allanarse a la demanda los Fiscales de los Tribunales provinciales, por la indiscutible razón de que en ellos, conforme dispone el apartado B) del citado artículo, en su párrafo quinto, el Fiscal no es demandado y su intervención tiene lugar sólo como defensor de la Ley, previo el informe que versará sobre la admisión del recurso y, en su caso, sobre el fondo. Con relación a los

(58) Cfr. MARTÍN RETORTILLO, *Nuevas notas*, cit., págs. 81-87.

recursos contencioso-administrativos promovidos contra resoluciones dictadas por las Diputaciones provinciales, el artículo 170 del Estatuto provincial dispone que sean aplicables a ellos los artículos 253 y 256 del Estatuto municipal y sus concordantes del Reglamento de procedimiento en materia municipal, de 23 de agosto de 1924, y como entre éstos se halla el artículo 50, que autoriza al Fiscal para allanarse a las demandas contencioso-administrativas bajo su personal responsabilidad, es evidente que también en estos pleitos los Fiscales de los Tribunales provinciales podrán allanarse a las demandas cuando en absoluto sean indefendibles los acuerdos de las Diputaciones provinciales objeto del recurso. Ahora bien: a estos allanamientos sólo deben llegar los Fiscales tras de un estudio detenidísimo de los pleitos que les lleve al pleno convencimiento de ser indefendible, desde todos los puntos de vista, la resolución impugnada y, por tanto, el escrito de allanamiento ha de ser fundado, exponiendo detalladamente los razonamientos legales en que se apoya dicho allanamiento» (59).

b') *Régimen vigente*.—El art. 387, 1, L. R. L., dispuso que en los procesos administrativos cuyo objeto son pretensiones dirigidas a impugnar actos de las entidades locales, será demandada la entidad que dictó el acuerdo y que el Fiscal actuaría como defensor de la ley, salvo en el caso de que, tratándose de «recurso de plena jurisdicción», no compareciera la entidad demandada, en cuyo caso asumiría el Fiscal la representación de la misma. Estos preceptos han sido recogidos en los artículos 26, párrafo segundo, y 66 del texto refundido de la Ley de lo contencioso. Por tanto, al plantearnos el problema del allanamiento de las entidades locales, hay que distinguir dos supuestos: allanamiento de la Corporación local demandada y allanamiento del Fiscal.

a') *Corporación local demandada*.—Siendo parte demandada la Administración local cuyo acuerdo fuese impugnado (art. 369 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales), parece indudable: 1.º Que debe ser la Corporación local respectiva la que puede adoptar la decisión de allanarse a las pretensiones deducidas ante un Tribunal, y no el Fiscal; 2.º Que no puede discutirse la facultad de allanarse. En efecto: la legislación procesal administrativa no contiene reglas especiales que impidan a una Corpo-

(59) Cfr. LÓPEZ RODÓ, *El coadyuvante*, cit., págs. 194 y ss.

ración local adoptar el acuerdo de allanarse a las pretensiones deducidas contra sus acuerdos; por ello han de aplicarse los principios generales y admitirse el allanamiento. Ahora bien: ¿qué requisitos deberá reunir el allanamiento de una entidad local para que sea válido? El artículo 340 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales dice que para «allanarse a las demandas deberán cumplir las Corporaciones los mismos requisitos que para comparecer en juicio y atenerse, en su caso, al *quorum* señalado por el artículo 303 de la Ley». Es indudable que tal precepto se refiere a las acciones civiles, por estar incluido en la Sección titulada «del ejercicio de acciones» (se entiende: acciones civiles), distinta de la que regula el «recurso contencioso-administrativo»; pero no existe inconveniente en admitir su aplicación a los procesos administrativos. En consecuencia, no puede allanarse el representante en el proceso de la entidad local (Abogado o Procurador); para que se produzca el allanamiento será necesario que éstos presenten el correspondiente certificado del acuerdo de la Corporación adoptado con arreglo a lo dispuesto en el artículo 340 del Reglamento (60).

b'') *Fiscal*.—Como quiera que el Fiscal no es parte demandada ni representante legal de la parte demandada, sino «defensor de la ley», resulta obvio que no puede allanarse a la pretensión. Podrá, como «defensor de la ley», estimar fundada la pretensión y hacerlo constar así; pero no allanarse. Ahora bien: existe un caso en que el Fiscal es representante de la Corporación local demandada: cuando, tratándose de un contencioso de «plena jurisdicción», no comparece la Administración demandada (art. 26, párrafo segundo, L. C., y art. 369, R. O. F.). ¿Es admisible entonces el allanamiento del Fiscal? ¿Tiene la facultad de allanarse cuando estima que el acuerdo es indefendible? El artículo 26, párrafo segundo, L. C. (análogo al art. 369, R. O. F.), dice que «si estimara que el acuerdo no es defendible, será notificada la Corporación o Autoridad interesada, por si creyeren conveniente designar representante en juicio». Es decir, el hecho de que el Fiscal estime que el acuerdo no es defendible no implica un allanamiento, sino una extinción de la representación de la entidad: cuando el Fiscal emite informe en el sen-

(60) Sin plantearse el problema de la aplicabilidad del art. 340, R. O. F., a los procesos administrativos, opta por la afirmativa ORTIZ, *El recurso contencioso-administrativo en la nueva L. R. L.*, Madrid, 1953, págs. 210-211.

tido de que el acuerdo impugnado no es defendible, deja de ser representante de la entidad, conservando el carácter único de defensor de la ley, y de aquí que se notifique la decisión a la Corporación o Autoridad «por si creyeren conveniente designar representante». El problema está en qué es lo que pasa si la entidad no designa un nuevo representante. Se ha dicho que en este caso «no se produce la rebeldía de la Corporación, porque ha comparecido por su representante el Fiscal, pero sí puede suceder el allanamiento si no acude a su defensa ante la notificación del Fiscal» (61). No estimamos acertada esta interpretación de los textos legales, ya que el allanamiento debe ser expreso; corresponde a la parte demandada, no al Fiscal. Si no comparece después de haber informado el Fiscal en el sentido de que el acuerdo no es defendible, lo que se producirá será la rebeldía, no el allanamiento (62).

2. *Objetivos.*—Como dice GUASP, el allanamiento no recae inmediatamente sobre la pretensión del demandante, sino sobre la oposición que a la misma procede hacer al demandado (63). Y es necesario, lo mismo que en el desistimiento, que la renuncia a la oposición sea total, que comprenda todos los extremos a que se refieren las peticiones del actor, pues en otro caso no se producirían los efectos típicos del allanamiento. Ahora bien: tampoco procede, al allanarse el demandado, exponer hechos y fundamentos de derecho distintos de los alegados ni formular peticiones que signifiquen la revocación, en todo o en parte, del acuerdo recurrido. Así lo establece el tercer considerando de una sentencia del Tribunal provincial, aceptado por la del T. S. de 11 de junio de 1930.

3. *De la actividad.*—Deberá realizarse en el lugar en que tenga su sede el órgano jurisdiccional, no existiendo límite temporal alguno: puede tener lugar el allanamiento en cualquier momento procesal. En cuanto a la forma del allanamiento, hay que tener en cuenta los requisitos que debe reunir el acto correspondiente (cuando la demandada es la Administración) (64). En Derecho francés se afirma la posibilidad de

(61) Cfr. ORTIZ, *El recurso contencioso*, cit., pág. 210.

(62) A evolución análoga llega GUAITA, *El proceso administrativo de lesividad*, Barcelona, 1953, págs. 168-169, nota 218. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *La declaración de rebeldía en el proceso administrativo local*, «R. E. V. L.», 1953, págs. 180-182.

(63) *Comentarios*, cit., I, pág. 166.

(64) Así, si se allana una entidad local, los requisitos que se señalan en el ar-

que sea expreso o tácito; el ejemplo de allanamiento tácito que se cita consiste en dejar los plazos para interponer un recurso sin impugnar una resolución judicial (65); pero en este caso no estamos ante un supuesto de allanamiento; como afirma una S. de 16 febrero 1950, no son equiparables el allanamiento a la demanda con el hecho de no apelar de una sentencia contraria.

### C. Efectos.

1. *Terminación del proceso.*—Una vez allanado el demandado, no ha de seguirse la tramitación del proceso; el proceso debe decidirse sin necesidad de tramitación ulterior. Ahora bien: cuando existen varios demandados, si se allana solamente uno de ellos, seguirá la tramitación respecto de los demás. El artículo 60, párrafo primero, R. C., al referirse al allanamiento del Fiscal, así lo establece: «cuando el Fiscal haga uso de este derecho —dice— el Tribunal seguirá la sustanciación del recurso con las demás partes que intervengan en el pleito». Respecto de este precepto conviene señalar que no hay inconveniente en aplicarle a los casos en que no sea demandada la Administración, sino un particular (proceso de lesividad), cuando sean varios los demandados, v. gr., porque fueren varias las personas a cuyo favor declaró derechos el acto declarado lesivo o porque hubiere comparecido a defender el acuerdo el funcionario que le adoptó, al lado de la persona titular de los derechos (66); en estos casos, si se allana uno de los demandados, el proceso seguirá sus trámites respecto de los demás. Ahora bien: el principal problema que plantea el artículo 60, R. C., es si es aplicable respecto de los coadyuvantes de la Administración. En este punto la jurisprudencia es contradictoria (67):

a) En algunas sentencias se afirma que no es posible que los coadyuvantes sigan la tramitación del proceso una vez allanada la Administra-

---

tículo 340, R. O. F., en especial, además de los generales sobre validez de los acuerdos locales (convocatoria de la sesión, deliberación, etc.). Si se allana el Estado, los requisitos necesarios sobre acuerdos del Gobierno.

En uno y otro caso, deberá unirse a los autos prueba fehaciente del acuerdo, presentada al Tribunal por el representante procesal de la entidad pública allanada.

(65) MEJEAN, *La procedure*, cit., pág. 184.

(66) Posibilidad admitida con bastante generalidad.

(67) Una referencia a la misma, en LÓPEZ ROBÓ, *El coadyuvante*, cit., págs. 199 y ss.



ción, pues «equivaldría a dar a los coadyuvantes una intervención de tal importancia en el litigio que la Ley procesal no le reconoce» (68).

b) En otras, por el contrario, se permite la continuación del proceso por los coadyuvantes (69).

2. *Sentencia estimatoria de la pretensión.*—El segundo de los efectos típicos del allanamiento consiste en que el órgano jurisdiccional debe dictar sentencia —no providencia, según viciosa práctica en el proceso civil— (70), de conformidad con la pretensión, «en tanto en cuanto la ley no le conceda el poder de examinar de oficio la adecuación de dicha pretensión con el Derecho objetivo» (71). Pues bien: respecto de la aplicación de esta regla al proceso administrativo, hay que hacer una distinción importante, según que el allanamiento proceda de la Administración o proceda de los particulares.

a) *Allanamiento del particular.*—Al no estar previsto especialmente en la legislación procesal administrativa, habrá que estar a lo dispuesto en el Derecho procesal civil, según el artículo 109, L. C. Por eso se ha

(68) Cfr. A. de 10 octubre 1895. En este sentido, CIUDAD AURIOLES, *Discurso de apertura de Tribunales*, 1920.

(69) Particularmente se afirmaba así en aquellos casos en que una entidad local (antes de la L. R. L.) comparecía como coadyuvante, al lado del Fiscal, a defender su acuerdo impugnado. Cfr. autos de 12 febrero 1927 y 22 septiembre 1941. En el tercer considerando de la S. de 3 junio 1933 se dice: «Según tiene declarado este Tribunal, todo apartamiento o consentimiento de la Administración frente a una acción entablada contra sus acuerdos, operado por sus órganos representativos ante los Tribunales jurisdiccionales, equivale a la extinción de litigio, y firmeza en su caso, de la sentencia dictada, porque el derecho que para coadyuvar a la Administración tienen aquellos que en el litigio están interesados cesa desde el momento en que el representante de la Administración se aparta de intervenir en él, ya porque no existiendo demandado no cabe suponer que se pueda coadyuvar, ya también porque la índole de los pleitos contencioso-administrativos no consiente que se sustancien con parte distinta de la que lleve la representación de la autoridad de la cual procede el acuerdo reclamado.»

(70) GUASP, *Comentarios*, cit., I, pág. 167.

(71) GÓMEZ ORBANEJA, *Derecho procesal*, 3.ª ed., Madrid, 1951, I, pág. 368; GUASP, *Comentarios*, cit., I, págs. 166-167. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, en *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, 1947, pág. 80, afirma: «Cuando el allanamiento se produce después de la demanda, cuando pertenece a la categoría intra-procesal, no implica tampoco separación de la vía judicial, si bien repercute, como la hipótesis gemela del desistimiento, en la resolución que lo acoja, que habrá de ser conforme a su resultante, aunque no siempre los Tribunales lo entiendan así y proyecten el principio de oficialidad sobre instituciones, como las nombradas, esencialmente positivas.»

afirmado que «en el proceso de lesividad, o sea cuando el demandado es un particular, la Ley no tiene ningún interés en impedir el allanamiento, que puede darse y se da en las mismas circunstancias que en el proceso civil, y, desde luego, este auténtico allanamiento lleva consigo la extinción del proceso de lesividad» (72).

b) *Allanamiento de la Administración.*—El allanamiento de la Administración no produce los efectos normales. Según el artículo 25, párrafo primero (inciso último), «cuando el representante de la Administración, debidamente autorizado, deje de impugnar la demanda, el Tribunal, llevando el pleito a la vista, dictará en su día el fallo que estime justo». De acuerdo con este precepto, se ha dicho que «al disponer que en los casos de haberse allanado a la demanda el Ministerio fiscal, dictará el Tribunal en su día el fallo que estime justo, no obliga a acceder de un modo automático a lo solicitado por el actor y requiere, por el contrario, el estudio preciso para determinar si se ha producido o no la vulneración de derecho invocada» (primer considerando, S. 1 mayo 1951) (73). El fundamento de esta especialidad del Derecho procesal administrativo se concreta en las razones siguientes:

a') El principio de que la Administración no puede reformar sus actos declaratorios de derechos, principio que podría ser fácilmente burlado mediante un proceso simulado en el que la Administración se allanara a la pretensión de anulación de un acto declaratorio de derechos (74). Este principio ha sido recogido incluso por alguna sentencia de nuestro T. S. para justificar los especiales efectos del allanamiento, como en la de 9 de enero de 1905, en que se dice que, «aun cuando el Fiscal debidamente autorizado se allanó a la demanda, el Tribunal, obligado por la Ley, ha traído los autos a la vista y ha dictado el fallo que estimó justo, que sólo así respetará los buenos principios de que la Administración no puede por sí misma revocar ni modificar sus propias providencias si causan estado, cuando producen o declaran derecho».

(72) En el mismo sentido, GONZÁLEZ PÉREZ, *La extinción del proceso administrativo*, Madrid, 1952, pág. 16, y GUAYTA, *El proceso administrativo de lesividad*, cit., págs. 172-173.

(73) En el mismo sentido, S. de 29 marzo 1902, 9 enero 1906, 1 febrero 1915, 18 febrero 1942, 27 marzo y 17 diciembre 1947 y 11 mayo 1950.

(74) Cfr. MANRESA, *Jurisdicción contencioso-administrativa*, 1894, pág. 32; CABALLERO, *Lo contencioso*, cit., II, pág. 131, y la mayoría de la doctrina posterior. Vid., por ejemplo, UBIERNA, *De lo contencioso-administrativo*, cit., págs. 138-139.

b') Y también se ha señalado, para justificar aquella regla, que, pudiendo el Tribunal ser incompetente, ha de quedarle expedita, no obstante el allanamiento, la declaración de incompetencia, declinándola por razones de interés y Derecho públicos (75).

#### IV.—SATISFACCIÓN EXTRAPROCESAL DE LA PRETENSIÓN.

##### A. *Nociones generales.*

1. *Concepto.*—En las obras francesas e italianas sobre el «contencioso-administrativo se suelen incluir, entre los supuestos de *non lieu à statuer*, entre los supuestos de extinción o cesación del proceso, el que denominan cesación de la materia litigiosa (76) o desaparición del objeto del recurso (77). Se trata de aquellos casos en que, iniciado un proceso para lograr la satisfacción de la pretensión del demandante, tal satisfacción ha sido lograda fuera del cauce procesal.

Como todo proceso administrativo presupone la existencia de un acto administrativo que se impugna, tal satisfacción extraprocesal de la pretensión se logrará mediante la anulación del acto y, en su caso, reconocimiento de la situación jurídica subjetiva negada por el mismo al demandante y hasta la correspondiente indemnización de daños. Nada tiene de particular que, partiendo de la clásica distinción entre «plena jurisdicción» y «anulación», la desaparición del objeto del recurso (*requête*) pueda acaecer: en el primer caso, cuando sus conclusiones hayan sido satisfechas; en el segundo, cuando sea anulado por la Administración el acto impugnado (78). Pero la rúbrica común de estos supuestos consiste en la satisfacción extraprocesal de la pretensión dedu-

(75) ALCALÁ-ZAMORA, *Lo contencioso-administrativo*, cit., pág. 121.

(76) ZANOBINI, *Corso*, cit., II, pág. 301; GUCCIARDI, *La giustizia*, cit., pág. 272; BODDA, *Diritto processuale*, cit., pág. 96; LESSONA, *La giustizia*, cit., pág. 160; ALESSI, *Diritto amministrativo*, cit., II, pág. 165.

(77) ODENT, *Contentieux*, cit., pág. 406.

(78) ODENT, *Contentieux*, cit., pág. 406. Cuando la doctrina procesal civil estudia el allanamiento, no como modo de terminación del proceso, sino desde un punto de vista más amplio, como modo de composición del litigio, distingue, al lado del allanamiento intra-procesal (que produce la extinción), el allanamiento extra-procesal. Ahora bien: refieren esta forma de autocomposición a aquellos casos en que no se ha iniciado el proceso. Cfr. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, cit., págs. 80-83.

cida ante un órgano jurisdiccional por la Administración demandada. Se trata de aquellos casos en que la Administración reconoce las razones que le asisten al que ha deducido una pretensión frente a la misma, pero no a través del cauce del allanamiento, no en vía procesal, sino en vía administrativa; fuera del proceso, la Administración satisface la pretensión del demandante.

## 2. *Naturaleza jurídica.*

a) Que, en estos casos, estamos en presencia de un hecho que produce la terminación anormal del proceso, es algo indudable. El problema está en la admisión de esta satisfacción extraprocesal de la pretensión cuando ésta ha sido deducida; pero, de admitirse, se produce la extinción del proceso. Porque si la pretensión es el objeto del proceso, el objeto de la pretensión está constituido por un bien de la vida, una materia apta por su naturaleza para satisfacer las necesidades o conveniencias objetivamente determinables de los sujetos (79), y si la satisfacción se obtiene fuera del proceso, la pretensión deviene sin objeto, carece de razón de ser y, por ende, carece de razón de ser el proceso a que la misma ha dado lugar (80).

b) Ahora bien: pese a su repercusión en el mundo jurídico-procesal, tal satisfacción extraprocesal de pretensiones es, ante todo y sobre todo, una actividad administrativa, regulada por el Derecho material. En último término, no se trata de otra cosa que de la amplitud de las facultades de anulación y revocación de la Administración (81): Pero como tal potestad se ejerce cuando existe un proceso pendiente cuyo objeto es una pretensión dirigida a impugnar un acto sobre el que recae

---

(79) En este sentido, GUASP, *La pretensión procesal*, Madrid, 1952, pág. 41.

(80) Este es el argumento esencial que se recoge por la jurisprudencia extranjera y por la española al enfrentarse con el supuesto que se examina. Por ejemplo, en S. de 28 mayo 1935 se afirma que en tales casos «ha dejado de existir materia propia para la prosecución de este pleito, cuya demanda, viva por no haberse desistido de ella, solicita la revocación de un acuerdo de la Administración denegatoria de una pensión que luego la Administración ha concedido».

(81) Y su alcance cuando el acto en cuestión ha sido impugnado ante un órgano procesal. De análoga manera a como se ha planteado el problema de la posibilidad de anulación de un acto administrativo cuando se ha interpuesto ya recurso administrativo ante el superior jerárquico del órgano que dictó el acto.

la facultad de revocación de la Administración, el Derecho procesal no puede desentenderse del problema. Debe hacer referencia al mismo y estudiar la repercusión en el mundo del proceso de aquella revocación o anulación acordada en vía administrativa.

3. *Regulación.*—De lo que se acaba de decir se desprende que el problema está regulado, no en las leyes procesales administrativas, sino en las leyes administrativas. Ahora bien: lo primero que resalta es la ausencia de un precepto general sobre el problema. En Derecho español tendremos que acudir a disposiciones dispersas, según nos refiramos a la esfera local o a la esfera central, y, dentro de ésta, habrá que acudir a distintas disposiciones, particularmente a los Reglamentos de procedimiento administrativo de los distintos Ministerios. Especialmente habrá que hacer referencia a la jurisprudencia, ya que la materia de que se trata ha sido resuelta, sobre todo, no sólo en España, sino en otros países, en las decisiones de los Tribunales (82). El R. C., no obstante, se ocupa del problema, en art. 14, párrafo segundo.

**B. La anulación del acto administrativo impugnado ante la jurisdicción administrativa.**

1.—*Referencia a la anulación de los actos administrativos en general.*

a) *Principio general.*—Conocido es el principio general según el cual la Administración puede, de oficio o a instancia de parte, privar de efectos a los actos administrativos —no civiles— dictados por ella. En virtud del privilegio de la decisión ejecutiva (83), la Administración puede privar de efectos a sus actos. En España se emplea el término «revocación» para designar a todos los supuestos de privación de efectos de un acto administrativo, bien cuando se hace por la Administración, como cuando se lleva a cabo por un Tribunal al decidir una pretensión de lesividad (84). Sin embargo, conviene distinguir los dos supuestos siguientes:

a') Que el acto sea válido. Es decir, cuando el acto administrativo

(82) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *La revocación de los actos administrativos en la jurisprudencia española*. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 1, págs. 149-162.

(83) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *Sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos*, «R. C. D. I.», 1954, págs. 706-724.

(84) Cfr. GUAITA, *El proceso administrativo de lesividad*, Barcelona, 1953, páginas 20-29.

al que se priva de eficacia ha nacido reuniendo cuantos requisitos la ley exige, la privación de efectos del mismo se hace por razones de oportunidad, no por razones de legalidad. Entonces es cuando se debe emplear el término «revocación». Constituye una característica esencial de los actos administrativos la revocabilidad (85).

b') Que el acto sea inválido. Es decir, cuando el acto administrativo ha nacido viciado, entonces la privación de efectos del mismo se hace por razones de legalidad. Se priva de efectos a algo que está viciado. El problema está en determinar si dentro del Derecho administrativo es posible distinguir dos supuestos de invalidez —nulidad y anulabilidad—, con la consiguiente distinción en los procedimientos para privar de efectos a los actos —declaración de nulidad y anulación—. En principio, si partimos de que la distinción entre ambos supuestos radica en la diferente amplitud de la legitimación activa —la acción de nulidad es pública, pero no la de anulabilidad— y la prescriptibilidad de la misma —imprescriptible en el primer caso y no en el segundo—, con las consiguientes consecuencias en orden a la subsanación y convalidación del acto, comprenderemos que la anulación es el supuesto normal, ya que ante un acto administrativo viciado no sólo cabe impugnación procesal por personas determinadas legitimadas activamente y dentro de un plazo señalado por la ley. Sin embargo, se señalan por la doctrina algunos supuestos de nulidad absoluta —v. gr., incompetencia absoluta— (86), en los que se afirma la posibilidad de impugnación en cualquier momento (87).

b) *Límites del principio.*—El principio de revocabilidad de los actos administrativos —en el sentido amplio en que emplea el término la jurisprudencia— no es ilimitado. Por el contrario, existen casos en que la Administración no puede privar de efectos a aquellos actos dictados por ella, tanto hayan nacido viciados como si son válidos. Estos casos de irrevocabilidad de los actos administrativos son los siguientes :

(85) GASCÓN, *Tratado de Derecho administrativo*, 12.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1952, I, página 184.

(86) Cfr. O. MAYER, *Derecho administrativo alemán*, trad. esp., De Palma, Buenos Aires, 1950, II, págs. 50 y ss. Una referencia general al problema, en GONZÁLEZ PÉREZ, *La declaración de fincas mejorables*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 13, págs. 214-216.

(87) Sobre la jurisprudencia española, vid. VILLAR, *La doctrina del acto confirmatorio*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 8, págs. 49 y ss.

α') Cuando el acto es declaratorio de derechos (88). La Administración no puede privar de efectos a aquellos de sus actos que sean declaratorios de derechos cuando hayan devenido firmes —causen o no estado— (89), independientemente de que sean válidos o inválidos. Los derechos subjetivos constituyen, por tanto, un límite importante al privilegio de la decisión ejecutiva. La Administración no puede, por sí, hacer valer la invalidez de un acto (90). Ahora bien: ¿rige esta limitación en todos los casos de invalidez? En buenos principios, parece ser que no debe regir para los supuestos de nulidad absoluta, en los que en cualquier momento debe admitirse la posibilidad de que la Administración declare la nulidad, de oficio o a instancia de parte (91). Pero ¿y en los supuestos más frecuentes de anulación? En este punto cabe admitir dos fórmulas:

1.º La que rige en Derecho español. Consiste en la posibilidad de

(88) «La Administración, en cualquiera de sus grados, no puede derogar sus propios acuerdos declaratorios de derechos» (S. de 3 diciembre 1954). «Es principio fundamental, consagrado por constante jurisprudencia (sentencia, entre otras, de 11 de octubre de 1945) el de que la Administración no puede válidamente volver sobre sus acuerdos, ni reformarlos por su propia autoridad, cuando son declaratorios de derechos, sin someterlos a revisión en vía contenciosa» (S. de 16 marzo 1954). «Teniendo la Administración realzado el camino con un procedimiento jurídico para declarar y sustanciar la lesividad de sus acuerdos cuando estime que éstos deben ser revocados, para lo cual la ley de esta jurisdicción concede un procedimiento privilegiado, sin dejar que en modo alguno pueda serle lícito rehuir tan notorio y claro procedimiento jurídico, para sustituirlo por el arbitrario de suspender e invalidar sus propios acuerdos, lo que de admitirse crearía un funesto proceder que originaría la inseguridad del titular de un derecho reconocido a su favor» (S. de 31 octubre 1951). Cfr. MERINO, *Principios fundamentales del procedimiento contencioso-administrativo*, La Habana, 1945, págs. 25 y ss.

(89) Parte de la doctrina entendió que el principio de irrevocabilidad de los actos declaratorios de derechos operaba únicamente respecto de los actos que causan estado, cuando, en realidad, opera respecto de los actos que son firmes. Cfr. sentencias de 7 diciembre 1896, 27 octubre 1909, 20 diciembre 1909, 27 febrero 1927, 29 octubre 1934, 27 noviembre 1934, etc. En este sentido, en mi trabajo *La revocación de los actos administrativos*, cit., págs. 155-156. Sobre la distinción de conceptos entre firmeza y causar estado, vid. también GARCÍA DE ENTERRÍA, *La configuración del recurso de lesividad*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 15, págs. 126-127.

(90) Sobre la crítica de esta limitación de la prerrogativa administrativa, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La configuración del recurso de lesividad*, cit., págs. 109-151. El problema se estudiará con la debida extensión en el tomo III de mi *Derecho procesal administrativo*.

(91) Sin embargo, en la jurisprudencia española no parece seguirse este criterio. Cfr. ob. y loc. cita. en nota 87.

que la Administración inicie un proceso (el llamado proceso de lesividad), cuyo objeto sería la pretensión de anulación del acto (92).

2.º La que rige en Derecho francés. Consiste en permitir que la Administración anule el acto, pero únicamente durante el plazo que tiene el particular para interponer «recurso contencioso-administrativo» o bien durante el proceso a que dió lugar el «recurso del particular».

b') Otras limitaciones al principio de revocabilidad las constituyen las normas de rango legal y las sentencias de los Tribunales. Si la ley reguladora de un acto administrativo impone la irrevocabilidad, o el acto ha sido confirmado por una sentencia firme, la Administración no podrá contrariar normas de rango superior ni sentencias investidas de la autoridad de cosa juzgada (93).

2. *La anulación de los actos administrativos impugnados en vía procesal.*—El hecho de que exista un proceso pendiente, cuyo objeto es una pretensión dirigida a impugnar un acto administrativo, ¿constituye un límite más al principio de revocabilidad de los actos administrativos? En otras palabras: si la interposición de una pretensión de anulación o reforma ante un órgano jurisdiccional priva a la Administración de sus facultades de anulación o se las amplía. Nos enfrentamos, por tanto, con el siguiente supuesto: se ha incoado un proceso para lograr la anulación o reforma de un acto administrativo, en el que la Administración es demandada; en el caso de que la Administración se convenza de las razones que le asisten al demandante, ¿puede satisfacer extraprocesalmente sus pretensiones?, ¿o debe utilizar la fórmula de allanamiento?

a) En Derecho francés e italiano es indiscutible tal posibilidad. Así lo ha reconocido el Consejo de Estado de estos países (94). La Administración demandante —dice GUICCIARDI—, si se convence de la invalidez de su acto, puede determinar unilateralmente la cesación del juicio, anulando, revocando o modificando el acto impugnado, de oficio y con efecto retroactivo, en el sentido querido por el demandante (95).

(92) Cfr. GUAITA, *El proceso administrativo de lesividad*, cit.

(93) Cfr. S. de 18 febrero 1907. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *La sentencia administrativa*, Madrid, 1954, págs. 203-205.

(94) Cfr. ODENT, *Contentieux*, cit., págs. 406-407; ZANOBINI, *Corso*, cit., II, páginas 301-302.

(95) *La giustizia*, cit., págs. 272-273.



Es más: tal posibilidad de anulación constituye una ampliación de las facultades normales. En efecto, como ha declarado el Consejo de Estado francés, la Administración no puede anular sus actos declaratorios de derechos, a no ser que se haya iniciado un proceso de anulación contra el mismo, en cuyo caso puede anularle en la forma solicitada en la demanda (96). Nos encontramos, por tanto, con un supuesto en que la anulación no sería posible si no existiera un proceso pendiente sobre el mismo acto; es decir, se han ampliado las facultades de anulación de oficio (97).

b) En España, algún Reglamento de procedimiento administrativo parece partir de posición contraria. Tal es el caso del Reglamento del Ministerio de la Gobernación, en cuyo artículo 116 afirma que, en los casos de silencio administrativo, si el interesado utiliza la vía que proceda, «deberá notificarse a la Autoridad interesada, la cual, desde aquel momento, carecerá de competencia para dictar ulteriores resoluciones acerca del mismo caso» (art. 116, apartado 2). Es decir, la impugnación de un acto administrativo, bien en vía jerárquica o en vía procesal, implica la privación de competencia a la autoridad que dictó el acto para llevar a cabo la anulación del mismo. Sin embargo, existen sentencias de nuestro T. S. en que se admite expresamente tal posibilidad de anulación. Por ejemplo, en sentencias de 28 mayo 1935 y 22 octubre 1952, se parte de la existencia de la anulación en vía administrativa de un acto que se había impugnado en «vía contenciosa». Ahora bien: el problema que se plantea es el siguiente: si esta potestad de anulación en vía administrativa se refiere a aquellos actos que serían susceptibles de anulación si no existiera proceso pendiente, o si se refiere también a aquellos otros que, por ser declaratorios de derechos, no podrían ser privados de efectos por la Administración. En una palabra: el problema consiste en precisar si la Administración se limita a conservar las facultades de anulación de que disponía independientemente del proceso, o si, por el contrario, la existencia del proceso implica una ampliación de aquellas fa-

(96) MALEZIEUX, *Manuel de Droit administratif*, París, 1954, pág. 144; ROLLAND, *Precis de Droit administratif*, 4.<sup>a</sup> ed., París, 1946, pág. 373.

(97) Si no se hubiera iniciado el proceso, el plazo durante el cual puede la Administración anular el acto termina con el transcurso del plazo durante el cual puede impugnarse mediante «recurso por exceso de poder» el acto. Si se ha interpuesto el oportuno «recurso», puede verificarse la anulación mientras no se haya dictado sentencia.

cultades, como ocurre, por ejemplo, en Derecho francés, en el que se pueden anular los actos declaratorios de derechos.

Parece ser que nuestro Derecho positivo está inspirado por el principio de que la existencia de un proceso pendiente no implica una ampliación de las facultades de anulación de la Administración pública. Así lo demuestra el hecho de que el allanamiento de la Administración no implica la necesidad de que el Tribunal dicte sentencia de conformidad con la pretensión del demandante, y ello es así para evitar que la Administración burle el principio de irrevocabilidad de los actos declaratorios de derechos, principio que quedaría fácilmente burlado simulando un proceso en el que se pidiera la anulación del acto con el único fin de allanarse la Administración. Pues bien: si esto es así en el allanamiento propiamente dicho, ¿cómo la Administración va a poder ir más allá en los supuestos de anulación que vienen a ser un allanamiento extraprocesal? (98). La Administración no puede anular sus actos declaratorios de derechos, aun cuando se haya deducido una pretensión procesal frente a los mismos.

Ahora bien: si el proceso no amplía las facultades de anulación, tampoco las cercena. Por ello cabe imaginar algún supuesto en que la Administración puede anular sus actos declaratorios de derechos cuando exista un proceso pendiente. Se trata de aquellos casos en que, dictado el acto declaratorio de derechos, se interpuso contra el mismo un recurso administrativo (previo al «contencioso»), que no fué resuelto expresamente por la Administración. Si en estos casos, en virtud de la doctrina del silencio administrativo, el particular utilizó su facultad de iniciar la vía procesal sin esperar a que se dictara resolución expre-

---

(98) Cfr., *ut supra*, III, C, 2. Sin embargo, cabe señalar una diferencia entre uno y otro supuesto. Si el allanamiento implicase la necesidad de que el Tribunal dictara sentencia de conformidad a la pretensión del demandante, el particular a cuyo favor declaró derechos el acto impugnado no podría defenderse ante un órgano jurisdiccional; vería burlados sus derechos. Únicamente si hubiera comparecido como coadyuvante a defender el acuerdo podría pensarse en alguna fórmula para defender sus derechos. Por el contrario, en los casos de anulación, por parte de la Administración, de un acuerdo impugnado, no se privaría al particular a cuyo favor reconoció derechos de la posibilidad de defenderse ante un órgano jurisdiccional, pues siempre tendría posibilidad de incoar el oportuno proceso para impugnar el acuerdo anulatorio. De aquí que pudiera pensarse en que en este último caso no deben aplicarse las razones que fundan el primero, y, en consecuencia, la admisión de la anulación de los actos aun cuando fuesen declaratorios de derechos.

sa (99), ¿puede la Administración después dictar un acuerdo de anulación del declaratorio de derechos que fué impugnado en vía administrativa? La solución jurisprudencial parece ser la afirmativa si tenemos en cuenta: 1.º Que el principio de irrevocabilidad de los actos declaratorios de derechos únicamente opera respecto de actos firmes, y en el presente caso el acto no es aún firme, pues existe recurso administrativo pendiente contra el mismo (100); 2.º Que, según una correcta interpretación del silencio administrativo, éste no implica una resolución tácita o presunta del recurso administrativo (101), sino un mecanismo que facilita la defensa de los intereses legítimos del particular, por lo que, pese al silencio administrativo, la Administración puede resolver expresa y tardíamente el recurso administrativo y, al hacerlo, anular su acto anterior declaratorio de derechos (102). Sin embargo, como antes se señaló, otro parece ser el criterio seguido por el artículo 116, apartado 2, del Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de la Gobernación.

c) ¿Es correcta esta solución? Desde un punto de vista doctrinal, es indudable que la misma ofrece serios reparos, ya que, una vez iniciado el proceso, si la parte demandada —en este caso, la Administración— reconoce las razones que asisten al demandante, el procedimiento lógico debe ser el allanamiento y no la satisfacción extraprocesal de las pretensiones del demandante (103). No obstante, desde un punto de vista práctico, a fin de facilitar la satisfacción de las pretensiones de los particulares, no debe impedirse tal facultad de anulación de la Administración; por el contrario, debe facilitarse todo lo posible. Aquel demandante que ha iniciado un proceso administrativo preferirá, desde luego, la satisfacción extraprocesal de las pretensiones que esperar a que se dicte sentencia, sobre todo teniendo en cuenta la lentitud actual de los

(99) Por ejemplo, si, en virtud del art. 388, L. R. L., el particular interpone «recurso contencioso-administrativo», antes de recaer resolución expresa al recurso de reposición.

(100) Recurso, respecto del que la Administración tiene obligación de resolver.

(101) Cfr. PÉREZ SERRANO, *El silencio administrativo ante la doctrina jurisprudencial*, Madrid, 1952, págs. 14-16.

(102) Sobre el problema, en agravios, cfr. PÉREZ HERNÁNDEZ, *El silencio administrativo en la Ley de 18 de marzo de 1944*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, número 2, págs. 139-140.

(103) En este sentido, GONZÁLEZ PÉREZ, *La sentencia administrativa*, cit., págs. 65-66.

procesos administrativos y la imperfecta regulación de las costas. Si en estos casos se impusiera a la Administración el allanamiento con la condena en costas, muy difícilmente se produciría; sin embargo, la anulación del acto administrativo implica un mecanismo más fácil para la Administración, por lo que lo utilizará con mayor frecuencia.

### C. Efectos de la anulación en el proceso.

Admitida la posibilidad de que la Administración pueda anular el acto impugnado ante un órgano jurisdiccional, se plantea el problema de la repercusión de la anulación en el proceso administrativo pendiente.

#### 1. La extinción del proceso.

a) Que la anulación produce la extinción del proceso es algo comúnmente admitido por la doctrina francesa. Se fundamenta esta apreciación en que la pretensión deviene sin objeto; en que desaparece el objeto del «recurso». Esto tiene lugar, en el «contencioso de plena jurisdicción», cuando sus conclusiones han sido satisfechas y su autor declara haber obtenido entera satisfacción (C. de E., 15 diciembre 1932); en el «contencioso de anulación», cuando la decisión impugnada ha sido anulada (C. de E., 27 abril 1951) (104). En Derecho italiano se llega a la misma conclusión al afirmarse que para que la anulación del acto produzca el efecto de extinguir el proceso es necesario que el demandante obtenga el mismo resultado que habría obtenido de haberse dictado sentencia estimatoria de su pretensión (Dec. 24 mayo 1952) (105).

b) En Derecho español también se produce la extinción del proceso. Así lo ponen de manifiesto las sentencias de 28 mayo 1935 y 22 octubre 1952. En la primera se parte del supuesto de que la Administración ha dictado un acuerdo dando la razón al demandante y revocando el impugnado en vía procesal, y con ello, dice, «ha dejado de existir materia propia para la prosecución de este pleito, cuya demanda, viva por no haberse desistido de ella, solicita la revocación de un acuerdo de la Administración denegatorio de una pensión que luego la Administra-

(104) ODENT, *Contentieux*, cit., pág. 406.

(105) GUICCIARDI, ob. y loc. cit. en nota 95.

ción ha concedido». La segunda, afirma, que, «como tiene declarado este T. S., cuando las marcas impugnadas en vía contenciosa son anuladas por la Administración durante la sustanciación del pleito, no ha lugar a resolver por falta de derecho lesionado que invocar ante esta jurisdicción, cuya índole revisora le veda conocer del caso en atención a las circunstancias del mismo». Realmente, no es muy afortunada la redacción de esta última sentencia. Es preferible la doctrina anterior. No es que no exista derecho administrativo vulnerado, sino que el derecho vulnerado se ha satisfecho extraprocesalmente y, por tanto, ha dejado de existir materia litigiosa.

c) El problema está en cómo se hace valer ante el Tribunal esta anulación para que produzca sus efectos oportunos. Una de las sentencias citadas parece señalar como fórmula normal la del desistimiento del demandante. Realmente, teniendo en cuenta que el desistimiento no implica en general, dentro del proceso administrativo —y especialmente en este caso—, la imposición de costas a la parte que desiste, no hay inconveniente en admitir dicha solución. Pero, ¿y en el caso de que no exista desistimiento? Cabe que se ponga en conocimiento del Tribunal, en cualquier momento, la anulación del acuerdo impugnado, y si tal anulación implica, realmente, una total satisfacción de la pretensión del demandante, declarar extinguido el proceso —con el consiguiente archivo de los autos—, mediante auto. No parece necesario que se dicte sentencia en estos casos. Nada impide tampoco que, ante la existencia del acto satisfaciendo las pretensiones del demandante, el representante de la Administración se allane a la pretensión (106).

## 2. *Las costas.*

a) En los casos en que la anulación del acto impugnado produzca la extinción del proceso, deben imponerse las costas causadas hasta ese momento a la Administración, por haber dado lugar a unos gastos al particular con la iniciación del proceso, reconociendo después la razón

---

(106) Sin embargo, con arreglo a nuestro Derecho positivo, esta última solución no puede aceptarse, porque, paradójicamente, el allanamiento requiere ciertas formalidades especiales, que no se exigen para la anulación del acto impugnado, anulación que puede acordar el órgano administrativo competente, sin tener que pedir autorización a los órganos que deben concederla en caso de allanamiento.

que le asistía. Así se señala en algún Ordenamiento jurídico, como el Código de lo contencioso-administrativo de la Provincia argentina de Santa Fe, en cuyo artículo 84 señala que la parte vencida será siempre condenada en costas, salvo «cuando mediare oportuno allanamiento de la Administración; pro no la eximirá si la demanda reprodujera sustancialmente lo pedido en la reclamación administrativa denegada, y esa denegación fundare el recurso contencioso-administrativo» (107).

b). Sin embargo, en nuestro Derecho positivo no existe disposición alguna que preceptúe la imposición de costas a la Administración que se allane ni que anule el acto administrativo impugnado, ni tampoco doctrina jurisprudencial en que así se señale. Es más, en algún caso en que se estimó la desaparición del objeto del proceso se impusieron las costas al demandante por haber seguido el procedimiento y no desistido. En este sentido, en sentencia de 12 diciembre 1934, cuarto considerando, se afirma que «es de apreciar temeridad notoria en el sostenimiento de la acción de un pleito cuando ha desaparecido lo que fué objeto del mismo», si bien, en el caso entonces resuelto, la desaparición de objeto de la pretensión no tuvo lugar por la anulación del acto por la Administración, sino porque, discutida la competencia del Ministerio de Fomento, para otorgar una concesión, el peticionario renunció a su solicitud, renuncia que fué aceptada por la Administración.

## V.—LA TRANSACCIÓN.

### A. *Nociones generales.*

1. *Concepto.*—La transacción es el contrato por el cual, mediante recíprocas concesiones se elimina el pleito o la incertidumbre de las partes sobre una relación jurídica (108). Se dan, por tanto, dos especies de transacción: una, extrajudicial, que pone fin a la incertidumbre de las partes sobre una relación jurídica —evita la provocación de un pleito,

(107) DANA MONTAÑO, *El nuevo Código de lo contencioso-administrativo de la Provincia de Santa Fe*, 1951, págs. 88-89. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *La sentencia administrativa*, cit., págs. 277-278 y bibl. que allí se cita.

(108) Cfr. ENNECCERUS-KIPP-WOLF, *Tratado de Derecho civil* (trad. de PÉREZ y ALCUER), 1.ª ed., 2.ª tirada, Barcelona, 1944, t. II, vol. II, págs. 496 y 498-500. Es esencial al concepto las recíprocas concesiones de las partes. Cfr. MOXO RUANO, *Notas sobre la naturaleza de la transacción*. «Revista de Derecho Privado», 1950, página 652.

según nuestro C. C.—; otra, que pone fin a un pleito ya comenzado. Precisamente por referirse a un proceso pendiente, se denomina esta última transacción judicial.

## 2. *Naturaleza jurídica.*

a) La transacción judicial —única que aquí interesa— es un contrato entre partes. Pese al nombre, «la transacción judicial no tiene en ningún caso carácter procesal»; se realiza fuera del proceso y sólo mediadamente produce efectos en el mismo (109). Por eso es correcta la posición de nuestro Derecho positivo de regular la transacción en Cuerpos legales sustantivos, no en los procesales, tanto en el campo del Derecho civil —arts. 1.809 a 1.819, C. C.—, como en el del Derecho administrativo —art. 6.º, párrafo segundo, L. A.; art. 634, 2, L. R. L., y artículo 340, R. O. F.

b) Ahora bien: por su repercusión en el proceso, debe hacerse referencia a la transacción judicial. Dentro del proceso administrativo, así lo afirma GUICCIARDI (110).

## B. *La transacción en el Derecho administrativo.*

La transacción de las entidades públicas se encuentra admitida, con ciertos requisitos especiales, en nuestro Derecho positivo, tanto respecto del Estado —art. 6.º, párrafo segundo, L. A.—, como respecto de las entidades locales —art. 634, 2, L. R. L., y art. 340, R. O. F.—. Ahora bien: se plantea el problema de si tales preceptos se refieren únicamente a las relaciones jurídicas civiles en que es parte la Administración, o, por el contrario, se refieren también a las relaciones jurídico-administrativas. El primero parece ser el criterio del R. O. F., al incluir el artículo 340 en la Sección dedicada a la regulación «del ejercicio de acciones» y no en la dedicada a regular el «recurso contencioso-administrativo». Sin embargo, la amplia redacción de los otros preceptos citados nos obliga a abordar el problema de la admisión de la transacción en

---

(109) GUASP, *Comentarios*, cit., I, pág. 167.

(110) *La giustizia*, cit., págs. 275-278 y bibl. que allí se cita.

el campo del Derecho administrativo, resumiendo las distintas posiciones formuladas.

1. *Tesis negativa*.—Quizá la más extendida, se ha fundado en las consideraciones siguientes:

a) Que la transacción únicamente es posible respecto de aquellas relaciones jurídicas en las que las partes tienen poder de disposición, lo que no ocurre en las relaciones jurídico-administrativas, ni en algunas relaciones civiles, como las referentes al estado civil de las personas y las matrimoniales (art. 1.814, C. C.).

b) Que la Administración puede llegar a la conclusión de que el acto impugnado en un proceso administrativo es válido o inválido, y en ambos casos, de adoptarse el acuerdo de transigir, resultaría viciado: en el primer caso, porque si el acto es válido, la conclusión de transigir vendrá determinada por el temor del éxito en el proceso o por la intención de favorecer al demandante; en el segundo, porque su voluntad estaría dirigida a aprovecharse de la duda, del temor o de la necesidad de la parte contraria (111).

2. *Tesis afirmativa*.

a) GUICCIARDI llega a admitir la licitud de la transacción en las relaciones jurídico-administrativas, mediante un ingenioso procedimiento. Su argumentación es la siguiente: la Administración puede dudar acerca de la validez de su acto y, por tanto, del éxito del proceso; en estos casos puede admitirse que tenga interés en inducir al demandante, transigiendo, a desistir de la impugnación del acto. Ahora bien: ¿cómo se realiza la transacción? Porque la figura del contrato transaccional muy difícilmente es admisible en el campo del Derecho administrativo (112). La fórmula que señala GUICCIARDI es la siguiente: el desistimiento del demandante; pero como el acto que se mantiene válido con el desisti-

(111) Cfr. GUICCIARDI, *La giustizia*, cit., págs. 275-276. En la doctrina española, cfr. LÓPEZ RODÓ, *El coadyuvante*, cit., pág. 194; FENECH, *Derecho procesal tributario*, 1951, III, pág. 355. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, *Proceso, autorcomposición y auto-defensa*, cit., pág. 83, afirma: «La transacción, o convenio entre las partes, sólo es posible hoy día en materia civil y, previa autorización, en contiendas administrativas.»

(112) Cfr. *La giustizia*, cit., págs. 275-276 y 368-372.



nimiento implicaba una lesión en los intereses de aquél, la Administración le compensa por otra vía (la entrega de suma de dinero o la atribución de un derecho de naturaleza patrimonial); el demandante obtiene la satisfacción de su pretensión de otra manera (113).

b) Entre nosotros, CLAVERO parece admitir, en ciertos casos, la transacción en materia jurídico-administrativa. Afirma que el art. 6.º, L. A., y su fiel trasunto el art. 634, L. R. L., lo que hacen es permitir la transacción respecto de aquellos derechos que, por su naturaleza, sean transigibles, de los que forman el patrimonio jurídico de la Administración, y, al plantearse el problema de cuáles son estos derechos, no llega a la conclusión de que únicamente lo son aquellos que nacen en el sector llamado actividad de Derecho privado de la Administración, sino también los derechos administrativos, al decir: «El ámbito de las posibilidades de transacción es más reducido para la Administración que para los particulares. Los derechos subjetivos vienen otorgados muchas veces a la Administración en vista de la consecución de un interés público y, por tanto, no puede transigir sobre ellos. Sin embargo, hay ocasiones en las que el ejercicio de un derecho de la Administración no le viene impuesto indeclinablemente, sino que queda abandonado a su potestad discrecional. Es en estos casos donde la transacción podría darse siempre que, en el ejercicio de la potestad discrecional, la Administración estimara más conveniente no ejercitar su derecho, o ejercitarlo sólo en parte para resolver una cuestión litigiosa, que verse comprometida en un asunto judicial» (114).

3. *Conclusión.*—El artículo 1812, C. C., dice que «las Corporaciones que tengan personalidad jurídica sólo podrán transigir en la forma y con los requisitos que necesiten para enajenar sus bienes», y la L. A. y la L. R. L. señalan requisitos especiales para transigir. Ahora bien: estos preceptos parecen referirse a las transacciones cuyo objeto son derechos de naturaleza civil. ¿Pueden aplicarse las mismas normas a las relaciones jurídico-administrativas?

Es indudable que la transacción como contrato, y con la eficacia propia de la misma, según el C. C. (art. 1.816), no es admisible en el cam-

(113) Ob. y loc. cit. en nota anterior.

(114) Cfr. *Consideraciones generales sobre la vía gubernativa*, «E. G. O.», I, páginas 224-229, y *Posibilidades de transacción con la Administración local*, «R. E. V. I.», núm. 74 (1954), págs. 161-170.

po de las relaciones jurídico-administrativas, a no ser que se desvirtúe por completo la figura contractual (115). Dentro del Derecho administrativo, únicamente sería posible una transacción —y en contados casos— en la forma señalada por GUICCIARDI, distinguiendo entre los dos posibles tipos de pretensión del particular: si el demandante se ha limitado a pedir la anulación del acto, la transacción deberá realizarse mediante la renuncia del demandante al fundamento de la pretensión (cuando sea posible), renuncia que será compensada mediante una satisfacción en sentido distinto de la pretensión por parte de la Administración (116). Si, por el contrario, el demandante solicita el reconocimiento de una situación subjetiva o una indemnización, la transacción deberá realizarse mediante un acto administrativo en el que la Administración exprese su voluntad de transigir con los términos en que se haga, cuya eficacia quedaría supeditada a la aceptación por el demandante, aceptación que jugaría como una *conditio iuris* (117). Y como el acto transaccional implicará una anulación del acto impugnado por el particular, sólo será posible en aquellos casos —antes señalados— en que la Administración puede ejercitar su potestad de revocación (118).

## VI.—LA CADUCIDAD DE INSTANCIA.

### A. *Nociones generales.*

1. *Concepto.*—Cuando la legislación procesal administrativa habla de caducidad, lo hace refiriéndose a distintos supuestos. Principalmente, los siguientes:

(115) El problema se plantea, en análogos términos, respecto del compromiso para someter la decisión de una cuestión a árbitros. Para algunos, el arbitraje es una forma de proceso. Cfr. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, *Estudios y bibliografía sobre arbitraje en Derecho privado*, «R. F. D. Méx.» núm. 15 (1954), págs. 106-110. Sin embargo, parece más lógica la tesis contractual. Pues bien: se ha discutido la aplicación de la institución al campo de las relaciones jurídico-administrativas. Cfr., por ejemplo, CAETANO, *Tratado elemental de Derecho administrativo*, trad. de L. Ronó, Santiago, 1946, pág. 427, y BIELSA, *Estudios de Derecho público*, I, Buenos Aires, 1950, págs. 283-310.

(116) Cfr. *La giustizia*, cit., págs. 275-278.

(117) *La giustizia*, cit., págs. 368-372.

(118) No podría, por ejemplo, llevarse a cabo transacción respecto de un acto administrativo que reconoció derechos a favor de persona distinta de aquella con la que se transige.

a) Cuando el demandante no reside en el lugar en que tenga su sede el órgano jurisdiccional competente, y firmada por él la demanda, no apodera Abogado o Procurador que lo represente en el plazo de treinta días, contado a partir del requerimiento en este sentido por el Tribunal (art. 251, R. C.).

b) Cuando, iniciado el proceso por quien solicita la declaración de pobreza sin presentar la carta de pago a que se refiere el artículo 6.º, L. C., le es denegada la pobreza y no acredita, dentro del plazo de un mes, a contar desde la notificación del auto denegatorio de la pobreza, haber verificado el pago (art. 6.º, párrafo segundo, L. C.) (119).

c) Cuando no se presenta la demanda dentro del plazo legal (artículo 38, párrafo segundo, L. C.; art. 292, R. C.) (120).

d) Cuando no se presentan los pliegos de papel a que se refiere el artículo 270, R. C., dentro del plazo de diez días, contados a partir de la presentación del «escrito de interposición del recurso» (121).

e) Cuando el curso del procedimiento «se detenga durante un año por culpa del demandante o recurrente» (art. 103, L. C.).

---

(119) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *Las excepciones de la Ley de lo contencioso-administrativo*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 11, págs. 146-149.

(120) Sobre el problema, vid. ob. cit. en nota anterior.

(121) No existe unanimidad en la doctrina acerca de si el supuesto señalado da lugar o no a la caducidad. En la Memoria de la Fiscalía del T. S. de 16 septiembre 1918 se decía: «El citado art. 95 (hoy 193), al mandar se declare caducado el pleito cuyo curso se detenga durante un año por culpa del recurrente, deja establecido que no podrá hacerse la declaración de caducidad antes de transcurrido tal plazo, y en consecuencia queda al arbitrio del recurrente dilatar durante trescientos sesenta y cuatro días el suministro de papel sellado que ordena el art. 270 del Reglamento, y de haberse solicitado la declaración de pobreza, la presentación de la correspondiente demanda ante el Juzgado de primera instancia, en quien hubiera delegado el Tribunal de lo contencioso. En el caso apuntado, el retraso del pleito puede ser por tal causa hasta de un año, a menos que, agotado el depósito y hecho el requerimiento, según el art. 271, la parte no se tome otros trescientos sesenta y cuatro días para renovar el papel.» Cfr. M. RETORTILLO, *Nuevas notas*, cit., págs. 212-213. Sin embargo, después de dictado el R. Decreto ley de 3 enero 1928, un A. de 21 mayo 1930 estableció que, según el art. 3.º de dicho R. Decreto-ley, la obligación de suministrar papel a que se refiere el art. 210 del Reglamento, debe cumplirse dentro de los diez días siguientes al de la presentación del escrito, sin necesidad de requerimiento, pues se trata de un término improrrogable, que lleva el desistimiento con sus costas.

Refiriéndonos a este último tipo de caducidad, puede definirse como la extinción del proceso que se produce por la paralización del procedimiento durante un año por culpa del demandante o recurrente (122).

2. *Naturaleza jurídica.*—A diferencia de otros modos de terminación anormal del proceso, la caducidad no es un acto, sino un hecho; la eficacia jurídico-procesal de la misma no tiene en cuenta la voluntad, sino un simple hecho: el transcurso del plazo señalado por la ley. Se trata de un hecho jurídico-procesal, en cuanto que su eficacia jurídica se despliega dentro del proceso.

3. *Fundamento.*—Se han formulado dos posiciones:

a) *Subjetiva.*—Fundamenta la caducidad en la presunción de que es intención de las partes abandonar el proceso. Este parece ser el fundamento de la caducidad en nuestro Derecho procesal administrativo —análogo al civil—, al decir el artículo 103, L. C., que «se tendrá por *abandonado todo pleito...*», siendo el criterio dominante en la jurisprudencia (123) y en la doctrina (124).

b) *Objetiva.*—Fundamenta la caducidad en la necesidad de evitar una duración excesiva de los procesos y los peligros que para la seguridad jurídica encierra. Dado el carácter público del proceso, es más acertada esta posición que la anterior. Por ello, para desvirtuar los efectos desfavorables que llevaría consigo el admitir hasta sus últimas consecuencias la declaración literal del art. 103, L. C., debería considerarse —como propone GUASP al referirse a la caducidad en el proceso civil— la frase «se tendrá por abandonado» como una forma de expresión de un supuesto de hecho, y no como una imposición expresa de determinadas consecuencias (125).

(122) Los otros serán estudiados especialmente al referirnos a los plazos correspondientes. Cfr. PODETTI, *Caducidad de instancia*, «R. F. D. C. S.», 1954, páginas 985-1006.

(123) Cfr., por ejemplo, S. de 21 abril 1930 y A. de 29 febrero 1944.

(124) GALLOSTRA, *Lo contencioso*, cit., págs. 515 y ss.; ABELLA, *Tratado completo*, cit., pág. 604; ALCALÁ-ZAMORA, *Lo contencioso*, cit., pág. 179, habla de que «el desistimiento tácito se produce naturalmente por el transcurso del plazo fijado en la ley para la caducidad de la instancia». Vid. también ALVAREZ TABIO, *El proceso contencioso* cit., pág. 185.

(125) *Comentarios*, cit., I, págs. 1136-1137.

**B. Requisitos.**

1. *Paralización del proceso durante un año.*—El primer requisito exigido para que se produzca la caducidad de instancia consiste en la paralización del proceso durante un año, plazo que ha sido criticado por excesivo (126). Este requisito ha dado lugar a alguna decisión jurisprudencial sobre el momento inicial y el cómputo del plazo.

a) *Momento inicial.*—Según el artículo 102, párrafo cuarto, L. C., los plazos a que la misma se refiere empezarán a correr desde el día siguiente al en que se hubiere hecho el emplazamiento, citación o notificación, de análoga manera a como lo establece el artículo 402, apartado 3, L. R. L., para la esfera local. De conformidad a aquella disposición, un auto de 9 de febrero de 1931 y una sentencia de 29 de abril de 1914 disponen que el año a que se refiere el artículo 103 tiene carácter de verdadero plazo procesal, y como tal no empieza a correr, conforme establece este precepto de la ley, en armonía con lo dispuesto en el artículo 411, L. E. C. supletoria, sino desde el día siguiente al en que se hubiere hecho la última notificación a las partes (127). En caso de fuerza mayor, se contará el plazo según el párrafo segundo del artículo 196, R. C.

b) *Cómputo del plazo.*—Como quiera que se trata de un plazo que no viene expresado por días, sino por años, «debe computarse el año a los efectos de tener por abandonado el recurso, por año entero, sin tener en cuenta los días inhábiles ni las vacaciones del Tribunal» (A. 27 marzo 1947) (128).

(126) M. RETORTILLO, *Nuevas notas*, cit., págs. 212-213. Sin embargo, es el mismo plazo que se sigue en otros ordenamientos jurídicos, como el italiano. Cfr. ZANONINI, *Corso*, cit., II, pág. 303.

La jurisprudencia ha resaltado el distinto régimen del plazo respecto del que rige en el proceso civil. Cfr. M. RETORTILLO, ob. cit., págs. 213-215. Realmente, en esta materia no existe razón alguna para someter el proceso administrativo a normas distintas de las que rigen el proceso civil. Por ello es elogiable el criterio de unificación seguido en algún país, como Argentina, donde se ha dictado la Ley núm. 14.191 («B. O.» de 3 julio 1953), sobre caducidad de la instancia en materia civil, comercial y contencioso-administrativa.

(127) En análogo sentido, S. de 26 septiembre 1896. Cfr. UBIERNA, *De lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1948, págs. 258-259.

(128) Otro auto de 6 abril 1945, en su único considerando, afirma que «no pue-

2. *Paralización imputable al demandante o recurrente.*

a) Según el artículo 195, R. C., «para los efectos del artículo 95 (hoy 103), L. C., se imputará al demandante o recurrente la detención cuando la prosecución del pleito dependa de algún trámite o diligencia que deba evacuar o cumplir». Lo que determina la caducidad no es la mera detención del procedimiento durante un año, sino que esa detención sea debida a culpa del demandante, ya que no debe resultar perjudicado por la detención —tan frecuente en la práctica— motivada por la conducta del órgano jurisdiccional (129) o del demandado (130). Es preciso que la detención sea imputable al demandante o recurrente (autos de 3 julio 1915, 15 junio 1915, 18 marzo 1931, 7 octubre 1954) (131).

den descontarse los días de las vacaciones de verano por disponerlo así expresamente el art. 94 (hoy 102) de la citada ley».

(129) Por eso no procede la caducidad cuando se agote el papel sellado facilitado por el actor en cumplimiento del art. 270, R. C., y el Tribunal, en vez de fijar por sí la cantidad que estimare necesaria para la terminación del pleito, incurrió en el error de dejar al arbitrio del actor el cumplimiento de esa obligación bajo apercebimiento de caducidad (A. de 2 octubre 1918). No es imputable al demandante que el Tribunal dejara de proveer al otrosí de un escrito en que interesaba remisión de antecedentes (A. de 8 abril 1913). Análoga doctrina sienta un auto de 31 enero 1896. Tampoco es imputable al demandante la paralización si no se cumplió por el Tribunal con lo dispuesto en el art. 340, R. C. (S. de 8 junio 1936), o si el pleito estaba pendiente de señalamiento de vista (A. de 14 abril 1931).

(130) Cuando se detiene el procedimiento por negligencia de la Administración al remitir el expediente solicitado, no procede la caducidad (A. de 21 abril y 3 julio 1918 y 9 febrero 1931). Tampoco procede la caducidad si el actor formalizó la demanda, pero no se le notificó la providencia por la que se emplaza al Fiscal para contestarla, aunque éste evacuara el traslado después de un año (A. de 29 abril 1914). Ni es imputable al demandante la no presentación de la contestación por el demandado, aun cuando no pida se inste al demandado a la presentación (A. de 4 enero 1932 y 7 octubre 1954).

(131) Procede la caducidad cuando el demandante no cumple lo ordenado por el Tribunal (A. de 6 abril 1945), cuando la prosecución del pleito depende de un trámite que debió evacuar (A. de 27 marzo 1947). En general, cuando el demandante deja transcurrir un año sin instar lo conducente para que el procedimiento siga su curso (A. de 31 octubre 1819, 6 abril 1894, 26 junio 1911, 24 abril 1931). Por eso procede la caducidad cuando, teniendo por admitida la renuncia de su apoderado, no nombra otro el demandante en el plazo de un año (A. de 10 diciembre 1890); cuando no suministra papel sellado pedido (A. de 27 junio 1892 y 27 octubre 1893); cuando se acuerda la suspensión de vista a instancia de las partes y transcurre un año sin que se presente escrito (A. de 11 diciembre 1902).

En análogo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Cuba. Cfr. VIVANCO, *El juicio contencioso-administrativo*, 2.ª ed., La Habana, 1944, páginas 498 y ss.

b) Según el artículo 196, R. C., «no procederá la caducidad cuando el pleito hubiera quedado sin curso por fuerza mayor debidamente acreditada». Interpretando este precepto, un auto de 27 marzo 1947 ha establecido que no puede estimarse como caso de fuerza mayor la circunstancia de que, por razón de su oficio, el recurrente se ausentara con alguna frecuencia de la sede del órgano jurisdiccional». Ni este precepto ni el correlativo de la L. E. C. (art. 412) dicen qué debe entenderse por fuerza mayor, como tampoco el C. C. Como criterio orientador, puede tenerse en cuenta el artículo 42 del pliego general de condiciones de la contratación administrativa de 1903 (132).

3. *Que no sea demandante la Administración.*—El artículo 105, L. C., dispone que la norma contenida en el artículo 103 no es aplicable «a los pleitos en que la Administración sea demandante o recurrente». Se trata, por tanto, de un privilegio de la Administración en el proceso a todas luces injustificado. Por ello ha sido criticado por la doctrina. CABALLERO Y MONTES afirma: «Semejante privilegio produce verdadera desigualdad en las partes litigantes y va directamente contra el fundamental principio de ser iguales ante los Tribunales las partes interesadas en los juicios. porque éstos tienden a hacer efectiva la justicia» (133).

### C. Efectos.

1. *La extinción del proceso.*—El artículo 103, inciso segundo, L. C., afirma que «declarará el Tribunal caducada la demanda o el recurso, y consentida la orden gubernativa o la sentencia que hubiese motivado el pleito». No ofrece duda, por tanto, que la caducidad produce la extinción del proceso, y se producirá, aun cuando no lo haya solicitado el demandado, ya que el artículo 197, R. C., dispone que «será obligación del Secretario dar cuenta al Tribunal, luego que transcurra el plazo señalado en el artículo 95 (hoy 103) de la Ley, para que se dicte de oficio

(132) Aun cuando algunas de las causas de fuerza mayor que allí se citan son inaplicables al caso presente.

(133) Cfr. *Lo contencioso*, cit., III, pág. 388; GUAITA, *El proceso administrativo de lesividad*, cit., pág. 173. ALFARO, en *Tratado completo de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1875, pág. 350, entendía que estaba exceptuada la Administración de las reglas de caducidad, tanto cuando fuese demandante como cuando fuese demandada, frente a UFANO, *Tratado teórico-práctico de las materias contencioso-administrativas*.

el auto correspondiente». Por tanto, una vez dictado el auto declarando la caducidad —pues por auto debe acordarse, según A. de 28 septiembre 1926—, si el proceso radicase desde el principio en el mismo Tribunal, éste ordenará en dicho auto archivarlo sin ulterior recurso, y si radicase en el Tribunal Supremo en virtud de cualquier recurso interpuesto ante el mismo, se mandará devolver el pleito ante el Tribunal inferior, con certificación del auto en que se acordó la caducidad del recurso pendiente para los efectos oportunos (art. 198, R. C.).

Ahora bien: el problema está en determinar si la caducidad produce la extinción de la acción, impidiendo deducirla de nuevo o no. La doctrina procesal administrativa entiende que, a diferencia del proceso civil, en el proceso administrativo la caducidad da lugar a la extinción de la acción (134), según lo demuestra en el artículo 103, L. C., al decir que el Tribunal declarará consentida la orden gubernativa o la sentencia que hubiese motivado el pleito». «Es natural que así suceda —dice CABALLERO Y MONTES—. Figurando como figura entre los requisitos indispensables para que pueda prosperar el recurso contencioso el de que éste sea interpuesto dentro del término de tres meses, se infringiría el precepto en el que se establece dicho requisito, y también el que declara la improrrogabilidad de los términos, si la caducidad de la instancia permitiera la incoación de un segundo pleito, como lo permite la L. E. C. Por esta razón encontramos tanta lógica como congruencia en la L. C., al equiparar, como por modo implícito equipara, la caducidad de la instancia a la extinción de la acción» (135). En efecto, basta pensar que, para que se produzca la caducidad, es imprescindible el transcurso de un año, y que el plazo más largo para la iniciación de un proceso administrativo es de seis meses (art. 7.º, párrafo primero. L. C.), aparte del plazo de un año, cuando se impugna el acto de una Corporación local y no se ha resuelto expresamente el recurso de reposición (art. 65, párrafo segundo, L. C.).

2. *Impugnación del auto declaratorio de la caducidad.*—Contra el auto declaratorio de la caducidad «podrá el demandante, apelante o recurrente pedir reposición dentro de cinco días, si creyere que se ha procedido con equivocación al declarar transcurrido el término legal. No

(134) M. RETORTILLO, *Nuevas notas*, cit., págs. 208-209.

(135) *Lo contencioso*, cit., III, págs. 383-384.



podrá fundarse la pretensión en ningún otro motivo» (art. 104, párrafo primero, L. C.). La jurisprudencia primitiva entendió que únicamente cabía recurso de reposición contra tales actos; sin embargo, con posterioridad se reconoció la posibilidad de interponer recurso de apelación contra el auto resolutorio del de reposición dictado por un Tribunal provincial (A. de 15 enero 1929, S. de 14 marzo 1934) (136).

VII.—TERMINACIÓN DEL PROCESO POR HECHOS QUE IMPIDAN SU CONTINUACIÓN.

A. *Extinción y transformación de las partes.*

1. *Respecto del demandante.*—En principio, ni la muerte ni la transformación de la parte demandante que implique una pérdida de su aptitud procesal llevan consigo la extinción del proceso. Así lo demuestra en el último párrafo del artículo 260, R. C., según el cual, «si no se presentase nuevo poder —el representante— de los herederos o causahabientes del finado, acordará el Tribunal que se les señale se personen en los autos bajo apercibimiento del perjuicio a que hayan lugar» (137). Y en los casos de pérdida de aptitud procesal, tampoco se producirá la extinción del proceso, sino que tendrá lugar la comparecencia del representante legal del demandante, cuando haya incurrido en incapacidad procesal (138). Ahora bien: ¿cabe hablar en algún caso de extinción del proceso?

a) En Derecho procesal administrativo italiano se ha señalado la existencia de casos en los que, pese a la declaración general del articu-

(136) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *La sentencia administrativa*, cit., págs. 141-142.

El recurso de reposición no se rige por las reglas ordinarias de este recurso, sino por las especiales contenidas en el art. 104. L. C. Para que prospere el recurso de reposición es requisito esencial que se haya procedido con equivocación al declarar transcurrido el término legal (A. de 24 abril 1931).

(137) El hecho de que el Derecho positivo se refiera a muerte de las personas físicas y no a la extinción de personas jurídicas puede explicarse —dice GUASP— pensando en que durante su fase de liquidación éstas siguen figurando como partes. Cfr. *Comentarios*, cit., I, pág. 156.

(138) Por tanto, lo normal es que se produzca, no la extinción, sino una crisis en el desarrollo del proceso. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *Ensayo de una teoría de las crisis procesales en el contencioso-administrativo*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, número 14, págs. 129-132.

lo 92 del Reglamento que regula el procedimiento ante el Consejo de Estado, la muerte del demandante da lugar a la extinción del proceso: así ocurre cuando el interés que legitimaba al demandante para impugnar el acto es de naturaleza estrictamente personal y no puede transmitirse a los herederos (139). En el mismo caso, si se produjera la incapacidad del demandante, también habría que pensar en la extinción. Pues bien: el problema que se plantea es el de su admisión en Derecho procesal administrativo español.

Es indudable que cuando se den tales supuestos la conclusión ha de ser la extinción del proceso por muerte del demandante; por eso se ha hablado de la extinción del proceso por «muerte del particular recurrente, cuando su pretensión sea intransmisible» (140). Ahora bien: no hay que confundir la transmisibilidad de la acción en sentido jurídico-material con la transmisibilidad de la pretensión procesal. Lo primero es —afirma GUASP— un problema de Derecho material; lo segundo, un problema de Derecho procesal. Por ello el que en determinados casos se diga que una acción es intransmisible no quiere decir que la pretensión procesal no pueda cambiar, sino que no puede alterarse subjetivamente el derecho que le sirve de fundamento» (141). Pueden existir casos en que la acción sea intransmisible y que quepa admitir la transmisión de la pretensión. En estos casos la muerte de la parte demandante no implica la extinción del proceso (142).

b) Otro supuesto en que la muerte del demandante puede dar lugar a la terminación anormal del proceso es aquel en que la muerte priva de razón de ser a la continuación del mismo (143). No es difícil imaginar algún ejemplo dentro de nuestro proceso administrativo. Pensemos en que lo que se solicitaba por el demandante fuese la anulación de una convocatoria de oposición o concurso, en cuanto no se le había admiti-

(139) GUICCIARDI, *La giustizia*, cit., pág. 275 y bibl. que se cita.

(140) ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, «R. F. D. Méx.», núm. 7 (1952), pág. 231.

(141) *La pretensión procesal*, Madrid, 1952, págs. 50 y ss. El ejemplo que cita, dentro del proceso civil, es claro. «La acción para impugnar la legitimidad de un hijo (art. 112) o para reclamar la filiación legítima (art. 118) es normalmente intransmisible, pero no es cuando la demanda se ha presentado ya, en cuyo caso, en calidad de pretensión procesal, pasa a los herederos.»

(142) Sobre los ejemplos que pueden citarse en Derecho administrativo, vid. GONZÁLEZ PÉREZ, *Ensayo de una teoría de las crisis procesales*, cit., pág. 132.

(143) CARNELUTTI, *Instituciones del nuevo proceso civil italiano* (trad. de GUASP Barcelona, 1942, pág. 404.

do, a fin de tomar parte en la oposición o concurso convocado. La muerte del demandante en estos casos priva al proceso de razón de ser.

2. *Respecto del demandado.*—En principio, como la demandada en un proceso administrativo es una entidad pública, no cabe plantearse el problema de la extinción. En los supuestos de alteración o modificación de las entidades locales demandadas, el proceso seguirá frente a la entidad que haya sucedido a la primera. Ahora bien: respecto de los procesos de lesividad, en que son particulares los demandados, sí cabe que se produzca la muerte o la pérdida de aptitud procesal de los mismos, y en tal caso cabe aplicar las normas del artículo 260, R. C. Por tanto, no cabe hablar con carácter general de extinción del proceso.

Ultimamente, el Consejo de Estado italiano ha señalado una nueva forma de extinción del proceso por transformación de la entidad demandante: cuando la entidad pública cuyo acto es impugnado ante la jurisdicción administrativa pierde su naturaleza pública durante el proceso y se transforma en persona jurídica privada (por ejemplo, sociedad cooperativa). Según el Consejo de Estado, en estos casos el juicio se extingue por haber sobrevenido inadmisibilidad (cfr. decisiones de 6 de mayo 1952, 18 marzo 1952, 29 octubre 1951) (144).

#### B. *Desaparición del expediente.*

1. Como quiera que el proceso administrativo implica la existencia de un acto administrativo previo contra el que se deduce la pretensión, la desaparición del expediente en que aquél se ha dictado implica la extinción del proceso. Así lo ha establecido el Consejo de Estado francés cuando el expediente «no puede ser reconstituido» (C. de E. de 4 enero 1936) (145), y nuestro T. S., en S. de 28 septiembre 1942, afirma que el proceso administrativo «supone la revisión jurisdiccional del acuerdo recurrido y esto no puede realizarse en ausencia del expediente gubernativo, que desapareció y no ha sido posible reconstituirlo, contingencia esta última prevista por el D. de 23 febrero 1940, que, en su artículo 17, dispone que en ese caso será declarado fenecido el pleito, como así se acordó y procede confirmar» (segundo considerando).

2. Indudablemente, todo proceso administrativo requiere la existen-

(144) Cfr. GUICCIARDI, *La giustizia*, cit., pág. 275.

(145) ODENT, *Contentieux*, cit., pág. 406.

cia de un acto administrativo. Sin acto administrativo que impugnar, no cabe pretensión procesal administrativa. Como afirma, entre otras, la sentencia de 2 junio 1951, no habiéndose llegado a producir acto administrativo, mal podía haberse apurado la vía gubernativa ni producido la causación de estado». Y para poder examinar la pretensión dirigida a impugnar un acto, hace falta tener a la vista los antecedentes del mismo; en el cuarto considerando de una S. de 27 diciembre 1947 se dice: «La función revisora, característica y fundamental de la jurisdicción, se extiende no sólo a los acuerdos del Poder público en cualquiera de sus grados, sino también a sus preliminares, de lo que suelen derivarse con frecuencia las infracciones acusadas, y siendo así, resulta aún más preciso que el Tribunal ante el que se reclama justicia tenga a la vista para resolver el mayor número de elementos de juicio, los que únicamente podrá proporcionarle el expediente original respectivo». Por ello la no remisión del expediente administrativo al Tribunal impide la continuación del proceso —de seguirse, implicaría vicio sustancial, según sentencias de 10 junio 1901 y 27 diciembre 1947—, y su desaparición la extinción del proceso. Ahora bien: ¿puede señalarse esta regla con tanta generalidad? En el supuesto de desaparición del expediente a que se refería el D. de 23 febrero 1940, es indudable que la desaparición implicaba la extinción, pues así estaba previsto. Pero, ¿y en los demás casos? Como quiera que la prueba que servirá de base al Tribunal para apreciar la conformidad o disconformidad de la pretensión con el Derecho objetivo obra en el expediente administrativo, si no existe posibilidad de su reconstrucción, habrá que entender que la desaparición del expediente provoca la extinción del proceso, a no ser que, tratándose de un proceso cuyo objeto fuese una pretensión limitada a solicitar la anulación del acuerdo, fuese posible examinar su relación con el Derecho objetivo prescindiendo del expediente administrativo. En los demás casos, extinguido el proceso, el particular podrá deducir de nuevo su pretensión ante la Administración, sin que ésta pueda alegar prescripción, y, una vez agotada la vía administrativa, incoar, en su caso, un nuevo proceso.

### C. *Reforma legislativa.*

1. Puede ocurrir que, mediante reforma legislativa, se prive al proceso de razón de ser. El Consejo de Estado francés ha señalado, entre

los casos de *non lieu à statuer*, que la decisión atacada adquiriera valor legislativo, no siendo susceptible de ser atacada en vía contenciosa (C. de E. de 11 mayo 1949) (146). Al lado de este supuesto específico, cabe incluir, entre los modos de terminación anormal del proceso, aquellos casos en que, en virtud de reforma legislativa, se priva de razón de ser al proceso.

2. Nuestro T. S. ha admitido, entre los casos de extinción del proceso, la reforma legislativa. En S. de 12 diciembre 1934, en cuyo último considerando afirma «que es de apreciar temeridad notoria en el sostenimiento de la acción de un pleito cuando..., como en el caso de autos, ha quedado sin vigencia la legislación que pudo dar vida a esa acción, hecho éste..., respecto del que no puede alegar ignorancia la parte de mandante, que determina la obligación de imponerla las costas». Precisamente teniendo en cuenta las modificaciones legislativas, la sentencia resolvió que el demandante carecía «en absoluto de acción para mantener la demanda». No es difícil imaginar supuestos de hecho en que se produzca la extinción del proceso. Pensemos en que, mediante una ley, se derogara la legislación actual que impone limitaciones espaciales al establecimiento de farmacias; es indudable que en estos casos los «recursos contencioso-administrativos» interpuestos en base a la legislación actual se verían privados de razón de ser.

(146) ODENT, *Contentieux*, cit., pág. 276.

