

EL PROBLEMA DE LOS PLAZOS EN EL RECURSO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO. ¿PRESCRIPCIÓN O CADUCIDAD?

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA FORMACIÓN HISTÓRICA DEL DOGMA: 1. *El acceso al recurso contencioso en los orígenes del sistema.* 2. *La pugna entre el principio de caducidad y el principio de prescripción.* 3. *El triunfo del principio de caducidad en la Ley Santamaría de Paredes.*—III. LA CONFIGURACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA. 1. *La expansión del principio de caducidad y la procesalización del procedimiento administrativo.* 2. *La funcionalidad del principio de prescripción en el ordenamiento administrativo y en el proceso contencioso.* 3. *Las posiciones jurisprudenciales ante el problema.* 4. *El ordenamiento de la función pública y la Sentencia de 13 de febrero de 1969.*

I. INTRODUCCIÓN.

No creo que pueda tildarse de exagerada la afirmación de que el tema de los términos y plazos de las actuaciones procesales es uno de los problemas claves de la *praxis* jurídica o, cuando menos, el que más constantes preocupaciones proporciona a los profesionales del Derecho en su cotidiano quehacer; preocupaciones que, en el campo jurídico administrativo, se multiplican de forma insospechada, desde el momento en que el simple acceso a la jurisdicción contenciosa se encuentra plagado de obstáculos, como la ineludible exigencia de agotar en vía administrativa una serie de instancias previas, o la presencia de unos requisitos de admisibilidad de la pretensión harto rigurosos y de justificación más que discutible en muchos supuestos.

Todas estas circunstancias traen como consecuencia una extraordinaria proliferación de plazos y términos de todas clases cuya más ligera vulneración puede acarrear, en no pocos casos, auténticas denegaciones de justicia, a las que los Tribunales se ven compelidos por el mismo tenor de las disposiciones legales. Esta anómala situación, que ha sido insistentemente denunciada desde las mismas páginas de esta REVISTA (1), contrasta con el relativo interés que la doctrina ha mostrado hacia el

(1) Vid., por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA, *El principio de la interpretación más favorable al derecho del administrado al enjuiciamiento jurisdiccional de los actos administrativos*, núm. 42, de esta REVISTA, págs. 267 y sig., y GONZÁLEZ PÉREZ, *El principio anti-judicialista en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, núm. 57, de esta REVISTA, págs. 183 y sig.

problema de los plazos; ya sea por la errónea consideración del tema como poco propenso a la teorización de altos vuelos, ya por considerarlo cuestión pacífica, lo cierto es que una elaboración científica depurada del mismo es, hoy por hoy, inexistente. Las escasas—y valiosas—aportaciones al problema (2) han tenido una motivación estrictamente coyuntural, habiendo visto la luz con la finalidad de esclarecer puntos inciertos de la legislación vigente o de corregir discutibles tendencias jurisprudenciales, todo ello partiendo de la aceptación casi unánime del sistema en sí como algo dado e incommovible.

En realidad, estas palabras no entrañan una crítica, sino una mera constatación de la situación de hecho; sería inmodesto por nuestra parte hacerlo, desde el momento en que este comentario no pretende ir mucho más allá, sino solamente replantear *ab origine* el problema de la esencia y naturaleza de los plazos de ejercicio de la pretensión procesal contenciosa a la luz de la fundamental aportación de PARADA (3), la cual, pese a sus matices opinables (4), ha supuesto una saludable revulsión de tópicos que hoy hay que tomar forzosamente como punto de partida para cualquier investigación a fondo de nuestro sistema jurisdiccional contencioso. En resumen, se trata de replantear en toda su extensión el problema de la configuración de los plazos de acceso al recurso contencioso como plazos de caducidad, premisa que hoy día se da por definitivamente sentada, pero cuya veracidad y justificación es preciso contrastar a través del examen de su formación histórica y del ordenamiento actualmente en vigor.

II. LA FORMACIÓN HISTÓRICA DEL DOGMA.

1. *El acceso al recurso contencioso en los orígenes del sistema.*

Una somera comparación del régimen jurídico vigente para la jurisdicción civil ordinaria y para la jurisdicción contencioso-administrativa pone inmediatamente de relieve la superioridad técnica de la primera, en punto a facilidades para lograr el acceso al enjuiciamiento del fondo y, en consecuencia, a la más eficaz tutela de los derechos e inte-

(2) GONZÁLEZ PÉREZ, *El cómputo del plazo para interponer recurso contencioso-administrativo*, núm. 33, de esta REVISTA, págs. 111 y sigs.; el mismo, *Cómputo del plazo por meses en la jurisdicción contencioso-administrativa*, en "Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado", I. 1961, págs. 287 y sig.; el mismo, *El plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo*, en "Revista de Derecho Procesal", 2.ª época, 1956, núm. 3, págs. 123 y sig.; GÓMEZ DE ENTERRÍA, *Meses naturales y meses de treinta días en el plazo de iniciación del proceso administrativo*, núm. 39, de esta REVISTA, págs. 267 y sig.; GONZÁLEZ NAVARRO, *Cómputo de plazos y recurso de reposición*, núm. 53, de esta REVISTA, págs. 325 y sig.; ÁLVAREZ GENDÍN, *El cómputo del plazo para interponer el reposición previo al contencioso-administrativo*, núm. 41, de esta REVISTA, págs. 131 y sig.

(3) *Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso*, núm. 55, de esta REVISTA, páginas 65 y sig.

(4) Vid., la crítica de NIETO, *Sobre la tesis de Parada en relación con los orígenes de lo contencioso-administrativo*, núm. 57, de esta REVISTA, págs. 9 y sig.

reses privados. Como GARCÍA DE ENTERRÍA ha puesto de manifiesto, el complicado cúmulo de formalidades exigidas para el acceso al Tribunal contencioso «contrasta con la facilidad con que cualquiera puede dirigirse al Juez ordinario sin más que cumplir unas reglas elementales y claras. Este contraste es además llevado al extremo si se observa que la inadmisión de una acción civil no implicará normalmente para el accionante la pérdida definitiva de su derecho, por la posibilidad de un replanteamiento inmediato del proceso, una vez subsanados los defectos iniciales (y porque la misma prescripción quedará interrumpida aunque uno se dirija a un Juez incompetente o formule con error la demanda, etc.), en tanto que la declaración de inadmisión de un recurso contencioso lleva aparejada ordinariamente (y aquí juega sobre todo la durísima calificación de los plazos para recurrir como plazos de caducidad y no de prescripción, que por cierto, ninguna norma positiva proclama) la imposibilidad absoluta de volver a plantearlo, y con ello la de una pérdida completa y definitiva del derecho material discutido» (5).

En efecto, es creencia común que uno de los caracteres diferenciales de las jurisdicciones ordinaria y contenciosa es el de que mientras que los plazos de ejercicio de la pretensión para acudir ante aquélla, son plazos de prescripción (y, por consiguiente, extensos, interrumpibles y prorrogables), los plazos de acceso a ésta son de caducidad (y, por tanto, breves, no interrumpibles e improrrogables). Esta afirmación, que tiene por causa la configuración del proceso contencioso como una instancia revisora o de apelación de actos firmes y ejecutivos dictados en vía administrativa, es solo parcialmente exacta en la actualidad, como veremos; pero lo que es radicalmente erróneo es pretender extender esta regla a toda la historia de nuestro contencioso.

Es rigurosamente cierto, como PARADA ha puesto de relieve (6) que la primera reglamentación legal del procedimiento contencioso (Decretos de 1.º de octubre de 1845 y 30 de diciembre de 1846), estructura el proceso sobre el esquema civil, como formalización de una situación conflictiva de cualquier tipo en la que las partes actúan en plano de igualdad. Nada hay en él que recuerde al proceso revisor de actos que es actualmente, desde el momento en que el proceso se configura como una primera instancia de discusión en la que pueden ser partes exclusivas dos particulares, sin intervención directa de la Administración (7). Es, pues, consecuente con esta caracterización el que ninguno de estos Reglamentos contenga mención alguna de plazos de interposición de la demanda; ver-

(5) *El principio de la interpretación más favorable*, cit. pág. 274. El subrayado es nuestro.

(6) *Privilegio de decisión ejecutoria*, cit. pág. 80.

(7) PARADA, op. cit. págs. 79 y 80. En cualquier caso, los testimonios inequívocos de CIL DE ZÁRATE y de COLMEIRO, no son tan expresivos como los mismos textos legales. El artículo 37 del Reglamento del 1.º de octubre de 1845 decía: "En los negocios en que sea parte la Administración, las memorias presentadas a su nombre irán autorizadas por el Jefe político o por el encargado de la dependencia administrativa a que corresponde la cuestión, con el V.º B.º del mismo Jefe político". Y el artículo 59 del Reglamento de 30 de diciembre de 1846 establecía: "La demanda que se dirija contra particular o corporación, se entregará a un ujier para que haga el emplazamiento".

sando la contienda sobre derechos detentados por los particulares, la iniciación del proceso no tiene más plazo preclusivo que el de prescripción del derecho material que se discute: el silencio de los Reglamentos equivale a una tácita remisión al período de vigencia jurídica de los derechos establecido en las disposiciones sustantivas, comprendiendo en éstas tanto las normas de Derecho privado como las leyes administrativas especiales.

2. *La pugna entre el principio de caducidad y el principio de prescripción.*

Los años que siguieron a la instauración de la jurisdicción contenciosa demostraron, no obstante, que el esquema procesal previsto en los Decretos de 1845 y 1846 se ajustaba muy difícilmente a las exigencias de la realidad administrativa. La existencia en manos de la Administración de un no corto número de poderes de decisión ejecutoria hacía que tanto los Consejos Provinciales como el Consejo Real se vieran forzados a actuar como instancia revisora de actos ejecutivos dictados por determinadas Autoridades administrativas (los Jueces administrativos de excepción a que se refiere PARADA), con la consiguiente conversión del proceso contencioso en una suerte de apelación extraordinaria (8) para cuya iniciación no resultaba idónea la técnica del plazo de prescripción, sino más bien la de caducidad de ejercicio de la acción revisora.

Consecuentemente con estas exigencias, el sistema de 1845 se vio prontamente rectificado y superado por numerosas disposiciones que establecieron plazos de caducidad para el planteamiento del proceso, en justa correspondencia con las facultades ejecutivas que otorgaban a la Administración (9). Desde este momento, queda planteada la pugna entre los dos principios determinantes del sistema de plazos, que habría de ir resolviéndose lentamente en favor del de caducidad, como resultado inevitable de la cada vez más acentuada generalización del privilegio de decisión ejecutoria (10). De esta forma, el sistema sufre en muy pocos

(8) PARADA, op. cit. pág. 86 y la referencia que allí hace a COLMEIRO.

(9) Entre otros que podrían citarse, recordemos el plazo de doce días que el artículo 2.º de la Real Orden de 20 de septiembre de 1852 concedía para recurrir contra las resultas impuestas por fraude u ocultación en la contribución industrial; el de quince días que concedía el artículo 147 del Reglamento de 18 de diciembre de 1846 para recurrir los contribuyentes contra las resoluciones relativas a la formación de la estadística de la riqueza territorial; el de un mes, que concedía el artículo 247 del mismo Reglamento, para las reclamaciones a nombre de los pueblos por perjuicio en su catastro respectivo (todos estos plazos, para la interposición del recurso ante los Consejos Provinciales); el de un mes, concedido por el artículo 27 del Real Decreto de 23 de agosto de 1851, artículo 27 del Real Decreto de 1 de noviembre de 1851 y Real Orden de 30 de enero de 1852, para recurrir ante el Consejo Real contra las declaraciones hechas en las liquidaciones de la deuda pública, tanto del material como del personal; y el de dos meses, concedido por los Reales Decretos de 28 de diciembre de 1849 y 24 de mayo de 1850 para recurrir ante este mismo Consejo contra las resoluciones ministeriales sobre clasificación de derechos pasivos de los empleados civiles.

(10) PARADA, op. cit., págs. 89 y sigs. En definitiva, y con independencia de la mayor comodidad—e impunidad—que los plazos de caducidad representan para la Administra-

años una subversión total: los plazos de caducidad pasan a ser, de supuestos excepcionales a la norma general de prescripción, la tónica normal del recurso, produciéndose una pacífica coexistencia de plazos de distinta naturaleza en la que los de prescripción sufren un creciente desplazamiento, en paralelo con la progresiva configuración revisora del proceso.

La lucha entre los dos principios fue pronto objeto de formalización y elevación a términos generales. Por una parte, la Ley de Administración y Contabilidad de 16 de febrero de 1850 estableció con carácter general el principio de prescripción de créditos contra el Estado en sus artículos 17 y 18 (11); por otra, el Real Decreto de BERMÚDEZ DE CASTRO, de 21 de mayo de 1853 (12), sentó por vez primera con carácter genérico para todo un ramo de la Administración—el de Hacienda—el plazo de seis meses para la interposición del recurso (artículo 3.º); plazo que, evidentemente, debía considerarse como de caducidad y no de prescripción, no sólo por su brevedad, sino también porque el artículo 1.º del mismo

ción, debe también verse en este proceso la consecuencia lógica de la progresiva especialización del Derecho Administrativo, que florece con fuerza por aquellas fechas. En cierta manera era lógico que las reglas de importación civilista sufrieran el desgaste ocasionado por el afán de autonomía que todas las ramas jurídicas han sufrido en sus albores.

(11) En realidad, el principio era ya antiguo, pero no halló reflejo legislativo sino con esta Ley. Al parecer, el origen de estos artículos se halla en el título I "Comptabilité législative" de la Ordenanza francesa de LUIS FELIPE sobre Contabilidad pública, "la Ordonnance du Roi portant réglément général sur la Comptabilité", de junio de 1838, en la que se contenían preceptos sobre prescripción quinquenal y anual de los créditos. Estas normas pasaron a los artículos 79 a 88 del proyecto PITA PIZARRO de 29 de mayo de 1841 (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados de 3 de junio de 1841), que sólo llegó a ser objeto de un primer dictamen de la Comisión. DON RAMÓN DE SANTILLÁN, durante su brevísimo mandato como Ministro de Hacienda (29-1-47 a 28-3-47), incorporó tales preceptos a su proyecto de Ley de Administración y Contabilidad (artículo 34), que, presentado al Congreso el 26 de febrero de 1847, no pudo ser objeto de discusión a causa del cierre de la legislatura (Actas del Congreso de los Diputados, legislatura 1.847-1.848, tomo I, página 367, número 40, sesión de 27 de febrero de 1847, apéndice D). Finalmente, el proyecto SANTILLÁN fue recogido por Bravo Murillo, quien volvió a presentarlo al Congreso el 17 de noviembre de 1849; la Comisión del Congreso, presidida por don Alejandro Oliván, introdujo sustanciales modificaciones en estos artículos: es curioso resaltar que el artículo 18 del proyecto hablaba de "caducidad de cinco años", precepto que fue escindido por la Comisión, separando la caducidad anual de las reclamaciones a título de daños y perjuicios o de equidad de la prescripción quinquenal para los créditos previstos y contraidos. Por último, la Comisión del Senado, presidida por SAINZ DE ANDINO, aprobó el proyecto, que fue firmado por la Reina el 16 de febrero de 1850. Sobre la evolución histórica de estos preceptos, puede consultarse el dictamen del Consejo de Estado de 14 de marzo de 1968, expedientes núms. 35.604 y 35.515.

(12) Cit. por PARADA, *Privilegio de decisión ejecutoria...*, cit., pág. 89; GARCÍA DE ENTERRÍA, *La configuración del recurso de lesividad*, núm. 15, de esta REVISTA, págs. 115 y sigs.; CALLOSTRA, *Lo contencioso administrativo*, Madrid, imprenta y fundición de Manuel Tello, 1881, pág. 430, considera esta norma como "la primera disposición que estableció con carácter general un plazo para recurrir a la vía contenciosa contra las resoluciones ministeriales y las de las Direcciones Generales que hubiesen causado estado".

ordenaba que las resoluciones adoptadas por el Ministro de Hacienda en los negocios relativos a obligaciones de ésta causarían estado, esto es, serían firmes y ejecutorias y, por tanto, recurribles en vía contenciosa.

El régimen del Real Decreto de 21 de mayo de 1853, que vino a suponer la primera consagración formal de la regla general de caducidad, se extendió a los restantes Departamentos ministeriales merced al artículo 15 del Real Decreto de 20 de junio de 1858; criterio que tuvo su reflejo paralelo en el artículo 93 de la Ley de 25 de septiembre de 1863, que fijó el plazo único de treinta días para la interposición de reclamaciones ante los tribunales provinciales. Estos plazos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 4.º del Real Decreto de 1853, tenían carácter genérico y supletorio, es decir, aplicable a las reclamaciones en todas las materias administrativas cuya normativa peculiar no señalase expresamente otro término de mayor o menor duración (13). El resultado fue la existencia de un conjunto caótico y desordenado de plazos de caducidad (14) que, no obstante, formaban un sistema propio y completo que,

(13) GALLOSTRA, op. cit., pág. 431.

(14) Entre los más importantes, cabe enumerar: *Plazos de ocho días*: Contra los acuerdos de las Diputaciones declarando la nulidad de algún acto de sus componentes (art. 30, Ley Provincial de 30 de agosto de 1870). *Plazos de doce días*: Contra las resultas impuestas por falta de pago del impuesto hipotecario (Real Orden de 6 de diciembre de 1853). *Plazos de quince días*: Contra las resoluciones sobre cuotas individuales del repartimiento vecinal en la contribución de consumos (art. 229 de la Instrucción de 1.º de julio de 1864); contra los acuerdos de la Diputación provincial, en apelación de los del Ayuntamiento, sobre capacidad electoral (art. 26 de la Ley Electoral de 20 de agosto de 1870); contra multas impuestas por defraudación del impuesto de derechos reales (art. 208 del Reglamento de 14 de enero de 1873). *Plazos de treinta días*: Contra las providencias administrativas sobre denuncias hechas en la contribución del subsidio industrial y de comercio y sobre quejas sobre desigualdad de cuotas (Instrucción de 23 de diciembre de 1865 y Reglamento de 20 de marzo de 1870); contra las sanciones por defraudación en la contribución industrial (art. 189 del Reglamento de 20 de mayo de 1873); contra las Reales Ordenes en materia de minas (Ley de Minas de 6 de julio de 1859 y art. 91 de la reformada en 4 de marzo de 1868); contra la declaración de caducidad de patentes de invención, hecha por el Ministerio de Fomento (art. 46 de la Ley de 30 de julio de 1878). *Plazos de un mes*: Contra los acuerdos definitivos de la Administración económica en materia del impuesto de Derechos reales (art. 160 del Reglamento de 14 de enero de 1873); contra las resoluciones de los Gobernadores en materia de aguas (art. 251 de la Ley de 13 de junio de 1879); contra las resoluciones del Gobierno en materia de ingreso, escalafonamiento y promoción del personal judicial (artículo 102 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 15 de septiembre de 1870); contra las resoluciones ministeriales de separación de algún empleado del Cuerpo de Contabilidad de la Península (art. 44 del Reglamento de 12 de agosto de 1870). *Plazos de sesenta días*: Contra las resoluciones sobre inclusión en la matrícula de la contribución industrial y fijación de cuotas (art. 125 del Reglamento de 20 de mayo de 1873). *Plazos de dos meses*: Contra las declaraciones de caducidad de las concesiones de ferrocarriles (art. 2.º de la Ley de 3 de junio de 1855 y art. 34 de la Ley de 23 de noviembre de 1877); contra las resoluciones de exclusión de los escalafones por incapacitados para el servicio y sin derecho a ser colocados a los empleados de la Carrera Diplomática, Consular y de Intérpretes (Reglamentos aprobados por Ley de 24 de julio de 1870); contra los acuerdos de fijación de la suma a abonar en concepto de indemnización por expropiación forzosa (arts. 34 y 35 de la Ley de 10 de enero de 1870 y 55 y 56 del Re-

aparentemente, abarcaba toda la materia contenciosa, mediante el engañoso juego de la regla general integradora de las especiales.

La generalización de los plazos de caducidad efectuada por estas disposiciones hizo entrar al principio de prescripción en una fase de franca regresión, que se manifestó de muy variadas formas. En primer lugar, por un intento de desplazamiento del mismo a la vía administrativa. Como ya hemos señalado, en el sistema jurisdiccional instaurado por los Decretos de 1845 y 1846 el plazo de prescripción se configuraba como el *término hábil para el acceso a la vía contenciosa*, precisamente porque ésta era entonces la primera instancia de reclamación; más adelante, cuando la evolución del sistema fue anteponiendo a la vía contenciosa una vía gubernativa previa de naturaleza decisora y ejecutiva, cuyo agotamiento era requisito previo e inexcusable (15), la jurisprudencia convirtió en no pocas ocasiones al plazo de prescripción en el *término hábil para el acceso a la vía gubernativa*, contra la cual podía el particular alzarse ante el Tribunal contencioso, pero no en el plazo de prescripción que le restase, sino en el plazo de caducidad particular que para este supuesto marcase la Ley. Este proceso fue apoyado, incluso, por vía legislativa: en materia de créditos contra el Estado—supuesto típico de prescripción desde la Ley de Administración y Contabilidad de 1850—, el artículo 17 del Real Decreto de 1.º de noviembre de 1851 fijó el plazo improrrogable de un mes para recurrir contra los acuerdos del Ministerio de Hacienda que decidieran alzadas de acuerdos o declaraciones de la Junta de la Deuda Pública sobre reconocimiento o abono, liquidación y pago de créditos contra el Estado; y el artículo 18 de la Ley de 19 de julio de 1869 y artículo 3.º de la Instrucción de 8 de diciembre del mismo año establecieron el plazo de tres meses para recurrir contra las Reales Ordenes que declarasen la caducidad de créditos contra el Estado.

En segundo lugar, la jurisprudencia contribuyó a la desnaturalización de los plazos de prescripción al aplicarles con no poca frecuencia el régimen jurídico de los de caducidad: carácter fatal e improrrogable, no interrupción del mismo por la interposición de una reclamación improcedente o ante autoridad incompetente (16), cómputo de los días feriados y de vacaciones, etc (17). Ello se debió, posiblemente, a la erró-

glamento de 13 de junio del mismo año). *Plazos de tres meses*: Contra las Reales Ordenes que declaran la caducidad de créditos contra el Estado (art. 18 de la Ley de 19 de julio de 1869 y art. 3.º de la Instrucción de 8 de diciembre del mismo año); contra resoluciones de la Administración central en materia de aguas (art. 277 de la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866 y art. 251 de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879); contra resoluciones de declaración de marismas (Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia de 9 de mayo de 1870). Plazos éstos a los que hay que sumar los enumerados en la nota núm. 9.

(15) Real Orden de 9 de junio de 1847; Real Decreto de 20 de septiembre de 1851; Reales Decretos Sentencias de 27 de junio de 1848, 30 de abril, 20 de septiembre y 15 de octubre de 1849 y 10 de julio de 1850. Cit. por nos BIOSCA, *Procedimientos contencioso-administrativos*, Valencia, 1877, pág. 26.

(16) Consejo de Estado. Real Decreto Sentencia de 24 de marzo de 1866; Sentencias de 27 de abril, 5 de junio y 30 de diciembre de 1874, 30 de octubre de 1888.

(17) Consejo de Estado, Reales Decretos Sentencias de 1, 13 y 15 de enero y 17 de

nea consideración de estos plazos como plazos especiales de caducidad, vigentes al amparo de la cláusula de reserva del artículo 4.º del Real Decreto de 1853.

La marginación del sistema de plazos de prescripción llega a extremos de auténtico olvido: El Consejo de Estado, en fecha tan temprana como 1859 se ve obligado a advertir a la Administración que el plazo de seis meses establecido en los Reales Decretos de 1853 y 1858 «no ha derogado los plazos que las disposiciones especiales establecen para cada materia administrativa, ni los plazos de prescripción que el derecho común señala para el ejercicio de las acciones que del mismo proceden» (18). En realidad, el sistema de la prescripción resultaba abiertamente incompatible con un sistema procesal que caminaba a pasos agigantados hacia el contencioso de anulación, y ello quizá justifica la omisión del mismo por parte de la doctrina: casi ninguno de los tratadistas de la época parece recordar los plazos de prescripción bienal y quinquenal de los artículos 17 y 18 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1850, que la nueva Ley de 25 de junio de 1870 reitera literalmente en sus artículos 18 y 19. Los pocos que hacen referencia a ellos no los consideran como plazos de interposición del recurso contencioso, sino como mera excepción al principio de agotamiento previo de la vía gubernativa, supuestos cuya misma anomalía los hacen absolutamente indeseables (19). De esta forma, cuando en 1888 ve la luz la Ley SANTAMARÍA DE PAREDES, la evolución se ha consumado, y el régimen de plazos de prescripción aparecerá sólo como la reliquia incómoda de un sistema procesal fenecido, cuya evidente utilidad se desconoce, y cuyo mejor destino sería la desaparición.

3. *El triunfo del principio de caducidad en la Ley SANTAMARÍA DE PAREDES.*

La Ley SANTAMARÍA DE PAREDES viene a suponer, como ha señalado PARADA (20), la consolidación del proceso contencioso como instancia de apelación o revisora. Su aparente neutralidad y tono conciliador viene a encubrir, dentro del sistema político de la Restauración, la consagración

abril de 1863; de 17 de octubre de 1865; de 4 de noviembre de 1866 y 20 de julio de 1868; Sentencias del Tribunal Supremo de Justicia de 6 de febrero y 12 de abril de 1871.

(18) Real Decreto Sentencia de 2 de noviembre de 1859.

(19) ROS BIOSCA, op. cit., pág. 27; ABELLA, *Manual teórico práctico de lo contencioso administrativo y del procedimiento especial en los asuntos de Hacienda*, Madrid. 1882, página 406. GALLOSTRA, op. cit., pág. 403, es absolutamente tajante: "La excepción a la regla general sentada de que no puede prosperar la demanda contenciosa hasta haberse agurado la vía gubernativa, se consigna en el artículo 18 de la Ley acabada de citar, fecha 25 de junio de 1870, que establece 'que ninguna reclamación contra el Estado, a título de daños y perjuicios, o a título de equidad, será admitida gubernativamente pasado un año desde el hecho en que se funde el reclamante, quedando a éste tan sólo el recurso que corresponda por la vía contenciosa, al que habrá lugar como si la reclamación hubiese sido denegada por el Gobierno. Este recurso prescribirá a los dos años'. Anomalía como la que descubre este artículo merece únicamente que se señale con la esperanza de que desaparezca de nuestro derecho positivo en la primera vez que se reforme la legislación".

(20) *Privilegio de decisión ejecutoria...*, cit., pág. 102 y sigs.

definitiva de las potestades ejecutorias de la Administración, tal y como se habían venido gestando en los años anteriores. Desde este punto de vista, las innovaciones que introduce son mucho más revolucionarias que las que abiertamente se pretendieron conseguir.

Esta conclusión es plenamente aplicable a la normativa que establece el régimen de plazos del recurso (artículo 7.º de la Ley de 13 de septiembre de 1888), la cual se presenta como un mero intento de simplificación, de reducción a la unidad de la extraordinaria variedad de plazos antes existentes. Posiblemente, la reforma no pretendió conscientemente ir más allá, limitándose a satisfacer las críticas doctrinales al sistema anterior, que casi exclusivamente se habían reducido a una lamentación del caos formal que suponía la multiplicidad de plazos (21).

(21) D. ALFONSO GONZÁLEZ, en su obra, *La materia contencioso administrativa*, Madrid, 1903, págs. 411 y 412, exponía así la situación: "Dentro de la legislación anterior a la Ley de 13 de septiembre de 1888, la complicada variedad en los plazos respondía desdichadamente a la falta de todo sistema de que adolecía y sigue adoleciendo nuestra legislación administrativa. Mientras era uniforme el plazo de treinta días para deducir recurso contencioso-administrativo ante las Comisiones Provinciales en primera instancia, este plazo mismo variaba cuando se trataba de resoluciones de la Administración Central, ya Reales Ordenes, ya resoluciones de las Direcciones Generales; de tal manera que, aun para recurrir de resoluciones de un mismo Ministerio, como el de Fomento, los plazos variaban de uno a seis meses; y aun acontecía esto dentro de un propio ramo de la Administración, como el de minas, a tenor de cuya legislación era de treinta días el plazo para recurrir contra las resoluciones relativas al permiso de investigación, a la concesión o denegación de minas, escoriales, terrenos y galerías y a la caducidad de las concesiones, mientras que no señalaba tan estrecho plazo y podía entenderse ser el ordinario de seis meses para recurrir contra otras resoluciones, como las relativas al canon de superficie, superposiciones, designación de pertenencias, etc."

Sin embargo, no puede afirmarse que esta cuestión fuera enteramente pacífica, pues, autores tan significados como GALLOSTRA (op. cit., págs. 428 y 429) se habían manifestado claramente en pro de la variedad, si bien algo más simplificada: "Hácese un cargo a nuestras leyes administrativas por no haber señalado un plazo siempre uniforme para acudir a la vía contenciosa. Ciertamente es que este plazo es casi tan variable como las materias mismas que pueden ser objeto de este recurso, cierto que fuera mucho más cómodo que existiera una regla general que señalase para todos los casos el término dentro del cual podía acudir a la vía contenciosa; pero debe también tenerse muy en cuenta la diversa índole de los asuntos sobre que el juicio puede versar y cuánto influye esta diversidad para acortar o alargar aquel plazo. En materia de tributación, por ejemplo, en materia de caducidad de concesiones de obras públicas, no es posible que las resoluciones administrativas permanezcan en suspenso por un largo término; imponiéndose en estos casos la necesidad de acortarlo todo lo que sea compatible con el legítimo derecho de defensa, en tanto que cuando se refieren a contratos, cabe un período más largo para acudir a aquel remedio. Lo que en realidad se pide, pues, al pretender que el plazo sea uniforme es que se acorten todos hasta nivelarlos con los más limitados, y si creemos necesaria en unos esa limitación, comprendemos también que en otros, no existiendo la misma necesidad, se deje mayor amplitud para utilizar la vía contenciosa. En principio, pues, no podemos censurar la diversidad de plazos; pero entendemos también que un estudio más detenido que el que de ordinario precede a la promulgación de las leyes administrativas, pudiera establecer la uniformidad de plazos para las materias análogas, señalando dos o tres categorías de ellos, a los que se ajustasen necesariamente todas las disposiciones que declaran el derecho a acudir a la vía contenciosa." Ciertamente olvida GALLOSTRA, como todos los autores de la época, que la multiplicidad de plazos no se

En consecuencia, la Ley establece una solución uniforme, señalando el plazo único de tres meses para la interposición del recurso, que se amplía a cuatro, seis y nueve meses, cuando el eventual reclamante tenga su residencia en las Antillas, en Filipinas o posesiones del Golfo de Guinea, o en los archipiélagos de las Marianas y Carolinas, respectivamente.

La doctrina aplaudió unánimemente la solución adoptada (22)—las soluciones de simplificación y unificación son siempre bien recibidas en la Administración, aunque la práctica tienda automáticamente a complicarlas—, sin percatarse en absoluto de las consecuencias que una reglamentación de esta índole acarrearía. Bajo el imperio de la legislación anterior, el principio de prescripción se había mantenido en vigor, bien como un plazo especial de caducidad más, bien como excepción a la exigencia de la vía gubernativa previa, bien como término para la interposición de reclamaciones en vía administrativa; en realidad, nadie había discutido la vigencia de los artículos 18 y 19 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1870: la práctica se encargó de olvidarlos, de interpretarlos torcidamente o, simplemente, de no extraer de ellos todas las potencialidades que encerraban. En cambio, la Ley SANTAMARÍA DE PAREDES arrojó nuevas tinieblas sobre el problema, al conjugar en un mismo texto la instauración de un plazo único y exclusivo de caducidad para recurrir y la elevación a rango legal de la nefasta doctrina de la extemporaneidad y del principio del acto consentido (23), con su inevitable secuela de la excepción de prescripción de la acción (artículo 46). Ante un régimen jurídico de tal naturaleza, no era descabellado pensar que la prescripción había quedado definitivamente relegada a la vía ad-

debía tanto a la falta de sistemática como a la configuración del proceso sobre bases radicalmente diversas, tal y como más arriba se ha expuesto.

(22) GONZÁLEZ (op. cit., pág. 412) expone su satisfacción en estos términos: "La Ley de 13 de septiembre de 1888 estableció, y la de 22 de junio de 1894 ha mantenido en este punto total uniformidad, *tan plausible como necesaria*, fijando en tres meses el plazo para recurrir ante el Tribunal de lo contencioso-administrativo en única instancia, y haciendo extensivo este mismo plazo, por disposición del art. 63. a la interposición de los recursos ante los tribunales provinciales en primera instancia. Que este plazo es suficiente, parécenos incuestionable: por complicado que sea un asunto, dilucidado ya en un expediente gubernativo; por alejado que el que haya de recurrir se halle, dentro de la Península, del punto en que el recurso haya de interponerse, por difíciles que sean las circunstancias que demoren la remisión de antecedentes y su estudio por el interesado o por el letrado a quien haya de confiar la dirección del negocio, tres meses no pueden menos de bastar para resolver si el recurso ha de utilizarse o no, toda vez que al término de ese plazo tan sólo es necesario un escrito manifestando que se interpone el recurso, y pidiendo que se reclame el expediente administrativo de la autoridad gubernativa que dictó la resolución impugnada".

(23) "Art. 4.º: No corresponden al conocimiento de los Tribunales de lo contencioso-administrativo: ...3.º Las resoluciones que sean reproducción de otras anteriores que hayan causado estado y no hayan sido reclamadas, y las confirmatorias de acuerdos consentidos por no haber sido apelados en tiempo y forma." El precepto pasó, con levísimas alteraciones de forma, a la Ley de 22 de junio de 1894, al texto refundido de 8 de febrero de 1952, hasta fijarse en el art. 40, a), de la vigente Ley de 27 de diciembre de 1956. Sobre él, es clásico ya en España el estudio de VILLAR FALASÍ, *La doctrina del acto confirmatorio*, en el núm. 8 de esta REVISTA, págs. 11 y sigs.

ministrativa; es decir, que de un crédito contra el Estado—por ponernos en el clásico supuesto del artículo 19 de la Ley de Administración y Contabilidad entonces vigente—podría exigirse su reconocimiento y liquidación en un plazo de cinco años a partir de la conclusión del servicio que lo originó; pero, una vez exigido su cumplimiento en vía administrativa, quedaba sujeto a los estrechos plazos de caducidad de la mecánica procesal, con el absurdo de que el más leve incumplimiento de los mismos podía ocasionar una desestimación por extemporaneidad, sin que el derecho pudiera volver a ejercitar, pese a que, según el régimen jurídico sustantivo del mismo seguía en plena vigencia (24).

Como es lógico, estas implicaciones del ordenamiento procesal de 1888 no pudieron preverse en aquellos momentos. Las innegables virtudes de la Ley SANTAMARÍA DE PAREDES, y otros problemas más llamativos, como el de la naturaleza y configuración del Tribunal contencioso, ocultaron el que posiblemente era su mayor defecto: el formalismo y la rigidificación procedimental.

III. LA CONFIGURACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA.

1. *La expansión del principio de caducidad y la procesalización del procedimiento administrativo.*

El siglo actual ha aportado muy escasas novedades al tema de los plazos que no han sido, por otra parte, sino derivaciones y consecuencias lógicas del sistema implantado por la Ley de 1888. El principio de caducidad se ha mantenido inmovible y, más aún, se ha fortalecido merced a la confluencia de dos hechos: la potenciación de la técnica de la inadmisibilidad y la procesalización del procedimiento administrativo.

Nada añadiremos, respecto del primero de estos hechos, a lo que reiteradamente se ha encargado de poner de relieve la doctrina. Es ya por sí sintomático que la problemática del acceso a la vía contenciosa haya sido objeto de preferente atención desde todas las perspectivas (25).

(24) Estas paradójicas consecuencias se manifiestan en toda su crudeza en la esfera contractual, en la que el contratista de la Administración dispone de un margen temporal de maniobra mucho más estrecho que el contratista privado. Hace referencia a este injusto tratamiento PARADA, *Los orígenes del contrato administrativo en el Decreto Español*, Sevilla, 1963, págs. 178 y 179.

(25) Además de la bibliografía citada en las notas 1 y 2 de este estudio, puede consultarse GARCÍA DE ENTERRÍA, *La interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria*, en el núm. 30 de esta REVISTA, págs. 131 y sigs.; el mismo, *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo*, en el núm. 38 de esta REVISTA, páginas 159 y sigs.; el mismo, *Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición*, en el núm. 29 de esta REVISTA, págs. 161 y sigs.; el mismo, *Sobre silencio administrativo y recurso contencioso*, en el núm. 47 de esta REVISTA, págs. 207 y sigs.; VIVANCOS, *Las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo*, Barcelona, 1962; SAINZ DE ROBLES, *La legitimación de las Corporaciones en el proceso administrativo*, en Revista de Derecho Procesal, 1.ª época, enero-junio 1964,

El formalismo de nuestro ordenamiento contencioso—que la Ley vigente ha acertado a corregir en su preámbulo, pero no en el contenido de sus preceptos (26)—ha dado origen a una serie de tendencias jurisprudenciales que han supuesto una extraordinaria hipertrofia de la técnica de la inadmisibilidad. Las motivaciones sociales del fenómeno son muy complejas—acumulación incesante de asuntos en las Salas de lo contencioso, comodidad de los fallos de inadmisibilidad, presión de los defensores de la Administración (27), escasez de personal judicial—, pero no hay duda que los resultados están en función directa de la rigidez mecanicista de la normativa. Personalmente, no participamos de la creencia en la resolución de los problemas por vía de reforma legislativa, y confiamos más en la labor callada e incesante de una jurisprudencia inteligente, pero no cabe duda que el tema del acceso al recurso contencioso es quizá el que reclama más perentoriamente la intervención del legislador.

El segundo de los soportes del principio de caducidad lo constituye el fenómeno de procesalización de nuestro procedimiento administrativo. Como PARADA ha señalado (28), la normativa procedimental de nuestra Administración nace tempranamente como consecuencia de la generalización del sistema de decisión ejecutoria con la Ley SANTAMARÍA DE PAREDES. La eficacia directa e inmediata de los actos de las personas administrativas obligó a pensar en la estructuración de un procedimiento formal semijurisdiccional—en definitiva, un proceso contencioso (de contienda) de primera instancia—para la elaboración de estos actos que garantizase, en la medida de lo posible, su corrección jurídica, procedimiento que, lógicamente, había de conformarse sobre esquemas procesales, dada su peculiar función. Ello supuso el trasplante en bloque de todos los principios del proceso contencioso al procedimiento administrativo (29) y, entre ellos, el de caducidad y el de preclusión de los plazos, con sus secuelas patológicas de la extemporaneidad y del consenti-

páginas 75 y sigs.; MARTÍN RETORTILLO, LORENZO, *Actos administrativos generales y Reglamentos*, en el núm. 40 de esta REVISTA, págs. 225 y sigs.; LEGUINA VILLA, *Legitimación, actos administrativos generales y Reglamentos*, en el núm. 49 de esta REVISTA, págs. 193 y sigs.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Silencio negativo, actos firmes y actos confirmatorios*, en el núm. 53 de esta REVISTA, págs. 277 y sigs.; el mismo, *Los Sindicatos y el recurso contencioso*, en el núm. 55 de esta REVISTA, págs. 133 y sigs.

(26) En efecto, resulta cuando menos chocante el contraste entre las muy liberales declaraciones de la Exposición de Motivos de la Ley (como las citadas por GARCÍA DE ENTERRÍA, *El principio de la interpretación más favorable...*, cit., pág. 268) y lo estricto de la regulación de las causas de inadmisibilidad.

(27) Me remito a las afirmaciones de CONZÁLEZ PÉREZ. *El principio antiformalista...* cit., págs. 188 a 190.

(28) *Privilegio de decisión ejecutoria...*, cit., pág. 105.

(29) Trasplante que no se ha realizado solamente en el terreno legal, sino también en el científico. Basta comprobar como la doctrina más caracterizada en estos temas (vid. por todos, CONZÁLEZ PÉREZ, *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, y CONZÁLEZ NAVARRO, *Procedimiento administrativo*, Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, 1966 y 1968), parte de esquemas típicamente procesales.

miento tácito; con lo que el formalismo y los peligros para la justa resolución de las pretensiones de los particulares se multiplicaron instantáneamente, al interponerse entre la primera petición y la resolución judicial definitiva un nuevo conjunto de plazos de caducidad mucho más estrechos y severos incluso que los de acceso al proceso contencioso. Todo ello ha originado una nueva y sustancial agravación de la posición de inferioridad e indefensión en que el recurrente se halla ante la Administración, posición que la vigente Ley de Procedimiento de 1958 no ha conseguido mejorar (30), y que nos empuja a meditar en instrumentos que, como la prescripción, permitan quizá flexibilizar las rigideces del sistema.

2. *La funcionalidad del principio de prescripción en el ordenamiento administrativo y en el proceso contencioso.*

La exposición hasta aquí realizada pudiera llevar a creer que la finalidad del presente estudio no es otra que la de formular un alegato contra todo tipo de plazo de caducidad, y esto no es exacto: la existencia de plazos de caducidad en la mecánica procesal es algo cuya oportunidad y justificación no puede discutirse. Lo único que se pretende es reducirlos a sus justos límites, poniendo de manifiesto la invasión que éstos han efectuado del ámbito propio de la prescripción y demostrando cómo una tal confusión, además de no beneficiar en absoluto a la técnica procesal, produce el paradójico resultado de poner los derechos al servicio del procedimiento, de forma opuesta a lo que en buena lógica jurídica debiera ocurrir.

El plazo de caducidad tiene en nuestro ordenamiento una función precisa y diferente de la prescripción (31), que, sin embargo, no siempre aparece bien delimitada por una simple confusión terminológica. Por lo general, los derechos—y, en particular, los derechos de crédito—tienen señalado un plazo de vigencia, de vida jurídica. El destino lógico de un derecho de crédito es su ejercicio, de tal forma que su no ejercicio debe producir, lógicamente, la extinción del mismo. Ahora bien, cuando el titular de ese derecho exige su declaración y reconocimiento

(30) Pese al extraordinario avance que supuso, y a sus aciertos técnicos, que sería insensato negar, lo cierto es que la Ley de Procedimiento, como la de la Jurisdicción Contenciosa, no ha logrado compaginar sus principios inspiradores de flexibilidad y aforalismo con los concretos regímenes jurídicos que establece, que son bastante estrechos en materia de plazos. La Ley de reforma de 2 de diciembre de 1963 mejoró ligeramente el panorama, al suprimir la técnica de la doble alzada, pero dejó intacto el régimen de plazos.

(31) No creo oportuno entrar en polémica sobre el significado de estos términos, su distinción y respectiva naturaleza jurídica, punto sobre el que la doctrina del Derecho privado no ha logrado aún una simple base de acuerdo. Una exposición muy completa puede verse en Díez Pícazo, *La prescripción en el Código Civil*, Barcelona, Bosch, 1964, páginas 54 a 56, o la clásica monografía de Pugliese, *La prescrizione estintiva*, 4.ª edición, 2 vol., Torino, 1921 y 1924, y la bibliografía allí citada. En el ámbito administrativo se ha ocupado de este problema González Navarro, *La llamada caducidad del procedimiento administrativo*, en el núm. 45 de esta REVISTA, págs. 191 y sigs. y en especial, páginas 197 y sigs.

en una vía procesal formal, surge una relación jurídica de la que emanan a su vez una serie de derechos potestativos, de facultades de actuación en el seno del procedimiento, las cuales deben ejercitarse en unos plazos perentorios y breves. El transcurso de estos plazos sin que el sujeto de la relación jurídica procesal actúe esas facultades, determina su inmediata extinción e incluso la extinción del proceso en sí, en determinados casos; la extinción del proceso comporta, paralelamente, la extinción de la pretensión ejercida, pero no afecta al derecho en sí, que tiene una vida jurídica independiente del proceso en que pretendió actuarse. La pretensión con que se inicia el proceso no es el derecho en sí, sino algo distinto, una facultad de carácter público que el ordenamiento confiere a todos los sujetos de poner en marcha la actividad de un órgano del Estado. En suma: si un proceso se extingue por inactividad del sujeto que lo inició, el proceso, y nada más que el proceso es lo que desaparece de la vida jurídica. El derecho continuará su vigencia y vicisitudes con independencia de lo que en la relación procesal haya ocurrido.

Traslademos estas conclusiones al campo administrativo. Un sujeto privado ostenta un derecho de crédito contra el Estado, cuyo reconocimiento exige en vía administrativa. El órgano administrativo pronuncia resolución denegatoria, advirtiéndole que contra la misma puede entablar recurso de alzada ante el superior jerárquico. El titular del derecho desoye esta advertencia y deja transcurrir el plazo de quince días del recurso. Las consecuencias de esta inactividad son, al menos, dos: primera, que la facultad de recurrir el acto de denegación ha decaído y, por tanto, no podrá ejercitarse válidamente; segunda, que la prescripción del derecho exigido habrá quedado interrumpida por causa de la reclamación extrajudicial (artículo 1.973 del Código Civil, en relación con el párrafo 3.º del artículo 25 de la Ley de Administración y Contabilidad). Pero lo que es absolutamente evidente es que la vigencia del derecho en cuestión no se ha visto afectada por la interrupción de la vía administrativa: el titular podrá volver a exigir su reconocimiento en cualquier momento del plazo de prescripción, y recomenzar de nuevo el procedimiento. La ausencia de recurso no perjudica al derecho, sino a la pretensión ejercida; se extingue la pretensión, no el derecho (32).

(32) Estas conclusiones solamente son aplicables a los derechos subjetivos a los que el ordenamiento señale un plazo de prescripción. Cuando lo que se esgrime en el procedimiento son simples intereses legítimos, el problema se complica notablemente, y la aplicación a estos de plazos de prescripción dependerá, en última instancia, de la postura que se adopte con relación a su naturaleza jurídica. Si el interés legítimo se concibe como un mero derecho potestativo a la anulación de los actos ilegales, como un derecho reflejo a la legitimidad de estos actos (vid., p. ej., ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, tomo I, Milano, 1958, pág. 186, y CASSETTA, *Diritto soggettivo e interesse legittimo; problemi della loro tutela giurisdizionale*, en *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1952, página 614), el principio aplicable deberá ser el de caducidad. Si, en cambio, se conceptúa el interés legítimo no como un simple *jus ad processum*, sino como una situación jurídica que tiene por presupuesto un derecho subjetivo (vid. CANNADA BARTOLI, *Il diritto soggettivo come presupposto dell' interesse legittimo*, en *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1953, págs. 334 y sigs.), o como un auténtico "derecho" a que los derechos

La no utilización de la vía de recurso no implica una renuncia al derecho, sino al procedimiento en cuestión. Defender lo contrario supondría partir de la errónea identificación entre acción y derecho material, que durante tanto tiempo ha pesado sobre la doctrina procesalista, y que en la actualidad se encuentra totalmente abandonada.

El ejemplo que se ha expuesto tiene por finalidad señalar cómo la caducidad de los plazos procesales no puede perjudicar a los derechos que tienen un plazo de vigencia jurídica independiente del procedimiento en que se hagan valer. La caducidad de un plazo perjudica a la potestad que en ese plazo debió ejercitarse, pero no al derecho de que emana. En resumen: *que los derechos que tienen señalado un plazo de prescripción para su ejercicio no se hallan sujetos a las consecuencias de la caducidad de los plazos procedimentales o procesales y, por tanto, no les puede ser aplicable la excepción de acto consentido, que únicamente será utilizable para la inadmisión de aquellas pretensiones en las que se esgriman intereses legítimos o derechos no sujetos a términos de prescripción.*

3. Las posiciones jurisprudenciales ante el problema.

La viabilidad práctica de la tesis hasta aquí defendida debe ser contrastada a la luz de los pronunciamientos jurisprudenciales recaídos hasta la fecha. Para ello tomaremos el supuesto más típico de prescripción que contempla nuestro ordenamiento, esto es, el regulado en el artículo 25 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1.º de julio de 1911 (33). Dicho precepto dispone textualmente:

subjetivos no sean afectados, sino de forma legal (GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, Madrid, 1956, págs. 109 a 111), la técnica de plazos aplicable será la de prescripción del derecho base. El problema está muy lejos aún de solucionarse y, sin duda exigiría una exposición más meditada de la que en este momento podemos permitirnos; baste, pues, con dejar apuntado el problema. Sobre este tema, favorito de la doctrina italiana, se consultará con provecho CASSARINO, *Le situazioni giuridiche e l'oggetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, Giuffré, 1956, páginas 241 y sigs., y más recientemente VIRGA, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffré, 1966, págs. 31 y sigs., con un buen resumen de las posiciones científicas sobre el problema.

(33) Este artículo puede considerarse como la regla matriz de todos los plazos de prescripción de créditos contra el Estado. Aplicaciones concretas del mismo, existían en el artículo 92 del antiguo Estatuto de Clases Pasivas, aprobado por Real Decreto de 22 de octubre de 1926 (hoy convertido en el artículo 17 del Texto Refundido de la Ley de Derechos Pasivos de los Funcionarios Civiles del Estado, Decreto 1120/1966, de 21 de abril), y en el procedimiento de devolución de ingresos indebidos, regulado en el artículo 6.º del Reglamento de procedimiento para las reclamaciones económico-administrativas de 29 de julio de 1924 y, por supuesto, en los artículos 26 y 27 de la Ley de Administración y Contabilidad, sobre prescripción en materia de deuda pública. Reglas de prescripción son asimismo las contenidas en el artículo 24 de esta Ley de Administración y Contabilidad y en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (que, por cierto, utiliza erróneamente el vocablo "caducidad"), sobre reclamaciones contra el Estado a título de daños y perjuicios o de equidad, y a título de indemnización por responsabilidad civil de la Administración, respectivamente; en la

«Prescribirá el derecho al reconocimiento y liquidación de todo crédito que no se haya solicitado, con la presentación de sus documentos justificativos, dentro de los cinco años siguientes a la conclusión del servicio; y prescribirá el derecho al cobro de los mismos créditos que habiendo sido reconocidos, liquidados o incluidos en las cuentas de gastos públicos, no sean reclamados por los acreedores legítimos o sus derechohabientes en igual plazo de cinco años, contados desde la fecha de la notificación de su liquidación.»

La interpretación jurisprudencial de este precepto—o, para ser más exactos, de los supuestos encajables en el mismo—ha sido muy variada y, obligado es reconocerlo, en modo alguno favorable a la tesis expuesta. Una buena parte de pronunciamientos se limita a aplicar el precepto como norma que establece un plazo límite para instar el reconocimiento de un crédito en vía administrativa, o como norma limitativa de los pagos por atrasos a que la Administración estaba obligada (34). Pero en

misma línea se encuentra la prescripción anual de la acción de petición de indemnización regulada en el artículo 122 de la Ley de Expropiación Forzosa y 134 y 136 de su Reglamento. La naturaleza de este trabajo nos impide hacer referencia a la problemática que estos preceptos suscitan, debiendo limitarnos al examen del artículo 25 de la citada Ley de Administración y Contabilidad de 1911.

(34) Sentencias de 5 de diciembre de 1930 (Aranzadi núm. 27); 22 de abril de 1930 (Aranzadi núm. 2.753); 14 de octubre de 1930 (Aranzadi núm. 3.071); 8 de enero de 1931 (Aranzadi núm. 3); 11 de abril de 1932 (Aranzadi núm. 2.661); 25 de junio de 1932 (Aranzadi núm. 2.813); 11 de abril de 1934 (Aranzadi núm. 694); 5 de diciembre de 1935 (Aranzadi núm. 2.502); 21 de febrero de 1951 (Aranzadi núm. 225); Acuerdo de 22 de junio de 1951 (Aranzadi núm. 1.966); Acuerdo de 8 de febrero de 1952 (Aranzadi núm. 533); Acuerdo de 16 de septiembre de 1952 (Aranzadi núm. 1.908); Acuerdo de 14 de noviembre de 1952 (Aranzadi núm. 2.514); Acuerdo de 28 de noviembre de 1952 (Aranzadi núm. 2.575); Sentencia de 20 de diciembre de 1952 (Aranzadi núm. 2.702); Acuerdo de 27 de febrero de 1953 (Aranzadi núm. 689); Acuerdo de 28 de abril de 1953 (Aranzadi núm. 1.701); Sentencia de 2 de marzo de 1954 (Aranzadi núm. 1.025); Sentencia de 2 de diciembre de 1955 (Aranzadi núm. 131); Sentencia de 9 de junio de 1956 (Aranzadi núm. 2.838); Sentencia de 20 de diciembre de 1958 (Aranzadi núm. 4.235); Sentencia de 12 de junio de 1959 (Aranzadi núm. 2.798); Acuerdo de 19 de junio de 1959 (Aranzadi número 3.091); Acuerdo de 12 de julio de 1960 (Aranzadi número 2.795); Acuerdo de 4 de octubre de 1960 (Aranzadi número 3.219); Sentencia de 7 de diciembre de 1960 (Aranzadi número 4.203); Acuerdo de 31 de enero de 1961 (Aranzadi núm. 593); Acuerdo de 2 de mayo de 1961 (Aranzadi núm. 2.082); Sentencia de 19 de abril de 1961 (Aranzadi núm. 1.918); Sentencia de 29 de abril de 1961 (Aranzadi núm. 2.248); Sentencia de 19 de mayo de 1961 (Aranzadi núm. 2.269); Sentencia de 19 de mayo de 1961 (Aranzadi núm. 2.270); Sentencia de 18 de mayo de 1961 (Aranzadi núm. 2.392); Sentencia de 3 de julio de 1961 (Aranzadi núm. 3.483); Sentencia de 29 de enero de 1962 (Aranzadi núm. 492); Acuerdo de 6 de febrero de 1962 (Aranzadi núm. 600); Acuerdo de 27 de febrero de 1962 (Aranzadi núm. 1.107); Acuerdo de 3 de abril de 1962 (Aranzadi núm. 2.155); Sentencia de 9 de marzo de 1962 (Aranzadi número 1.871); Sentencia de 22 de marzo de 1962 (Aranzadi núm. 1.922); Sentencia de 25 de junio de 1962 (Aranzadi núm. 2.729); Sentencia de 19 de octubre de 1962 (Aranzadi número 3.729); Sentencia de 23 de octubre de 1962 (Aranzadi núm. 3.734); Sentencia de 11 de diciembre de 1962 (Aranzadi núm. 5.158); Acuerdo de 13 de febrero de 1963 (Aranzadi núm. 1.278); Sentencia de 30 de marzo de 1963 (Aranzadi núm. 1.822); Sentencia de

la mayor parte de los supuestos en que un crédito ha chocado con una caducidad de plazo, el pronunciamiento jurisprudencial se ha limitado a declarar la inadmisibilidad por acto consentido, con olvido del plazo de prescripción del mismo (35). Sin embargo, no todas las resoluciones de nuestro Tribunal Supremo se han mantenido fieles a esta tradición formalista: la doctrina apuntada en este estudio ha sido ya implícitamente recogida en algunas Sentencias que, rompiendo con los esquemas preconcebidos, han marcado una tónica de equidad que sería deseable se consolidase y generalizase.

El primero de estos pronunciamientos es una antigua Sentencia de 31 de enero de 1931 (Aranzadi 1930-1931, núm. 3.186). El caso debatido se concretaba a un recurso del Ayuntamiento de Madrid contra una Real Orden del Ministerio de Instrucción Pública, que declaró el derecho de una Maestra a percibir las cantidades que, en concepto de emolumentos por casa-habitación, le debían haber sido abonadas durante el tiempo (1915-1917) en que había desempeñado interinamente una escuela aneja a la Normal de Maestras. La petición de cobro que dio origen al expediente se presentó en 1926, y el Ayuntamiento alegó la extemporaneidad de la misma; sin embargo, el Tribunal Supremo desestima el recurso y declara no prescrito el derecho de la demandada en base a los siguientes razonamientos:

«Que si bien la instancia unida al expediente por el Ayuntamiento de Madrid tiene fecha 19 de abril de 1926 y es posterior en más de nueve años al momento en que la señora H. cesó en su cargo de Maestra interina de esta Corte, en ella se afirma que a

18 de octubre de 1963 (Aranzadi núm. 3.920); Sentencia de 25 de enero de 1964 (Aranzadi núm. 696); Sentencia de 4 de febrero de 1964 (Aranzadi núm. 724); Acuerdo de 7 de junio de 1963 (Aranzadi núm. 1.005); Sentencia de 23 de diciembre de 1963 (Aranzadi número 1.188); Sentencia de 5 de mayo de 1964 (Aranzadi núm. 2.671); Sentencia de 2 de junio de 1964 (Aranzadi núm. 3.747); Sentencia de 12 de mayo de 1964 (Aranzadi número 4.278); Sentencia de 29 de diciembre de 1964 (Aranzadi núm. 5.870); Sentencia de 30 de abril de 1965 (Aranzadi núm. 2.981); Sentencia de 16 de abril de 1966 (Aranzadi número 1.955); Acuerdo de 25 de octubre de 1966 (Aranzadi núm. 262); Acuerdo de 15 de noviembre de 1966 (Aranzadi núm. 523); Acuerdo de 2 de noviembre de 1966 (Aranzadi núm. 1.166).

(35) La no aplicabilidad del plazo de prescripción sólo se observa de un modo claro en la jurisprudencia antigua. Así, las Sentencias de 2 de julio de 1930 (Aranzadi número 2.967) y de 10 de enero de 1931 (Aranzadi núm. 13) contemplan supuestos de peticiones de devolución de ingresos indebidos por el antiguo impuesto de derechos reales; el conflicto planteado entre el plazo de caducidad para recurrir contra el acuerdo señalado en el Reglamento del impuesto, y el plazo de prescripción del crédito—puesto que la reclamación se había planteado fuera del término de caducidad—es resuelto por el Tribunal Supremo de forma favorable al plazo de caducidad. Supuestos semejantes se contemplan en la Sentencia de 31 de enero de 1951 (Aranzadi núm. 202), resuelto así mismo por el Supremo, en favor del plazo de caducidad establecido por las Ordenanzas de Aduanas, en perjuicio del artículo 25 de la Ley de Administración y Contabilidad, y en el Acuerdo del Tribunal Económico-Administrativo Central de 21 de mayo de 1965 (Aranzadi núm. 4.906). La jurisprudencia reciente se limita a declarar la inadmisibilidad del recurso, sin hacer mención alguna del artículo 25 de la Ley de 1911).

raíz del cese reclamó la indemnización por casa-habitación, sin que su petición se hubiera resuelto; que en información practicada por la Inspección de Primera Enseñanza de Madrid, los profesores doña A. F. y don F. F. R., a quien se les tiene reconocido el derecho a casa-habitación, afirman que la señora H. suscribió con ellos varias reclamaciones durante los años 1918, 1919 y 1920, sin que los testimonios expresados hayan sido redargüidos de falsos por el Ayuntamiento; que en 3 de octubre de 1924 doña L. H. solicitó nuevamente, por instancia dirigida al Subsecretario encargado del Ministerio de Instrucción Pública el abono de la referida indemnización, y por otro escrito dirigido al Presidente del Directorio Militar, con fecha 30 de julio de 1925, se reprodujo la petición, manifestando la interesada al propio tiempo su extrañeza porque no se hubiera resuelto su anterior petición, a pesar del tiempo transcurrido desde que la formuló:

«Que de lo expuesto se deduce, sin que nada en contrario se haya demostrado por el Ayuntamiento demandante, que no se ha dejado transcurrir por la interesada el plazo de cinco años señalado en el artículo 25 de la Ley de Contabilidad para la prescripción y caducidad de créditos contra la Hacienda, aplicable a la municipal, tanto por la Ley anterior como por el Estatuto, y que al formularse por la señora H. su escrito de 1926, que inició el expediente terminado por la Real Orden que se impugna, se hallaba viva y en condiciones de lograr plena eficacia su acción para que se le concediese el abono de indemnización por casa-habitación y que tiene derecho reconocido por la legislación vigente y no negado por la Corporación demandante.»

El segundo pronunciamiento corresponde también a una antigua sentencia de 8 de abril de 1933 (Aranzadi, 1932-1933, núm. 3.109). La cuestión discutida era la siguiente: un particular reclamó ante el Tribunal Económico Administrativo contra la denegación presunta del Ayuntamiento de M. a su petición de devolución de cuotas satisfechas por el arbitrio de plusvalía. El Tribunal Económico, en base a la Real Orden de 19 de enero de 1927, que ordenaba esa devolución, dio la razón al particular y conminó a la Administración municipal a la devolución. Apelado el acuerdo por el Ayuntamiento, el Tribunal provincial de lo contencioso lo revocó, liberando al Ayuntamiento de su obligación, por cuanto la reclamación ante el Tribunal Económico se había planteado pasado con exceso el plazo del silencio administrativo para considerarla denegada. Sin embargo, el Tribunal Supremo revoca la Sentencia de instancia, alegando que, pese a haber transcurrido el plazo de caducidad para reclamar en virtud del silencio administrativo, el crédito no había aún prescrito, a tenor del art. 25 de la Ley de Administración y Contabilidad, y, por tanto, era plenamente válido y exigible.

En la jurisprudencia más reciente el problema se ha debatido con relación al derecho al percibo de intereses de demora en la expropiación forzosa. Así, en las sentencias de 13 de febrero de 1960 (Aranzadi,

1960, núm. 409), 16 de noviembre de 1960 (Aranzadi, 1960, núm. 4.074), 29 de enero de 1963 (Aranzadi, 1963, núm. 534) y 8 de febrero de 1963 (Aranzadi, 1963, núm. 656) (36). En los supuestos contemplados en estas sentencias, los reclamantes, que habían sido expropiados por la Confederación Hidrográfica del Tajo con motivo de la construcción del pantano de Buendía, exigían el pago de los intereses de demora por el tiempo transcurrido entre la ocupación y el pago. La defensa de la Administración excepcionó la extemporaneidad de la reclamación. Sin embargo, el Tribunal Supremo declaró que el derecho al cobro de los intereses no había prescrito al momento de plantear la reclamación y, por tanto, deben abonarse a tenor del artículo 25 de la Ley de Administración y Contabilidad.

No obstante, quizá el supuesto más claro de todos sea el contemplado en la sentencia de 23 de noviembre de 1964 (Aranzadi, 1964, número 5.067) (37). En el supuesto de autos, los recurrentes, funcionarios de la Fiscalía Superior de Tasas de Las Palmas de Gran Canaria, habían venido percibiendo la gratificación por residencia del 30 por 100 establecida en el Decreto de 9 de mayo de 1951, en vez del 40 por 100 que legalmente les correspondía. La defensa de la Administración estimó la concurrencia de la inadmisibilidad de acto consentido, por cuanto los reclamantes habían venido consintiendo el pago del 30 por 100; sin embargo, el Tribunal rechaza la alegación de inadmisibilidad y declara la vigencia del derecho al cobro de las diferencias, al amparo del artículo 25 de la Ley de Administración y Contabilidad:

«Que el Abogado del Estado alega como procedente la inadmisibilidad del presente recurso, con base en el apartado a) del artículo 40 de la Ley Jurisdiccional, al estimar que los actores han venido consintiendo reiteradamente el impago de las diferencias que ahora reclaman, y que la Circular de la Fiscalía de Tasas de 22 de junio de 1956 no dispuso que se les computara la gratificación por residencia en cuantía del 40 por 100, con lo que, la resolución administrativa recurrida viene a ser una mera ratificación y confirmación de otras anteriores consentidas y firmes; excepción de inadmisibilidad que no puede ser acogida, toda vez que, hasta la reclamación de créditos ahora controvertida no se ha planteado formalmente por los interesados ninguna otra anterior que haya sido concretamente denegada; sin que sea lícito estimar que la percepción parcial de haberes suponga una renuncia a los dejados de percibir, en relación con los cuales tiene siempre expedita su acción el funcionario, sin otra limitación que la establecida en cuanto al tiempo en la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública en su artículo 25, al señalar el plazo de cinco años para la prescripción de créditos contra el Estado.»

(36) Citadas por GARCÍA DE ENTERRÍA, *El principio de la interpretación más favorable...*, cit., pág. 292.

(37) De la que fue Ponente el Excmo. Sr. D. GINÉS PARRA JIMÉNEZ.

4. *El ordenamiento de la función pública y la sentencia de 13 de febrero de 1969.*

A los pronunciamientos mencionados en el epígrafe anterior quizá cabría añadir toda la doctrina que la Sala Quinta de nuestro Tribunal Supremo ha sentado desde 1965 en materia de derechos económicos de los funcionarios públicos. Sería injusto silenciar la extraordinaria labor realizada en este campo por nuestro más Alto Tribunal el cual, en un alarde de valentía y de depurada técnica, ha ido completando y subsanando las no pocas deficiencias de un sistema retributivo tan bien planeado como mal ejecutado (38); particularmente, en dos temas tan delicados como el reconocimiento de trienios a funcionarios que prestaron servicios en situación de interinos y a funcionarios que fueron depurados en virtud de expediente por responsabilidad político-social y posteriormente rehabilitados y readmitidos, la doctrina establecida se halla en la mejor línea de la labor integradora que tradicionalmente viene siendo la finalidad primordial de la jurisprudencia (39).

Por ello, chocan con esta línea pronunciamientos como el contenido en la reciente sentencia de 13 de febrero de 1969 que, además de truncar incomprensiblemente un amplio y justificado criterio de equidad mantenido invariablemente durante años, suponen una regresión a la utilización de técnicas tan poco amables como la inadmisibilidad. El supuesto fáctico contemplado en la sentencia es uno más de los de reclamación de trienios por funcionarios depurados. Don J. C. B. y don V. Ll. M., funcionarios del Cuerpo Técnico de Telégrafos, fueron separados del servicio por expediente de depuración político-social en los años 1936 y 1939, y reintegrados a sus puestos de trabajo por revisión de su sanción, en 1950 y 1946, respectivamente. Con fecha 2 de diciembre de 1964 se aprobó la relación de funcionarios del cuerpo al que pertenecían los reclamantes, en la cual, al hacer constar los años de servicios, no se les reconocían los transcurridos en situación de separado; en aplicación de esta relación, en agosto de 1965 se les giraron las liquidaciones de sueldo y trienios en ejecución de la Ley de Retribuciones, en las que tampoco se les hacía reconocimiento del citado período, liquidaciones que no fueron impugnadas hasta 1967, fecha en la que iniciaron la petición ante el Director General de Correos y Telecomunicación. El Abogado del Estado se opuso a la petición alegando la inadmisibilidad del recurso al amparo del artículo 82, apartado c) de la Ley Jurisdiccional, basándose en el consentimiento que los actores habían prestado a la Orden de 2 de diciembre de 1964 y a las liquidaciones de agosto de 1965, que, por no haber sido recurridas en tiempo y forma habían de-

(38) En este punto debe hacerse una remisión en bloque al ejemplar estudio de NIETO, *La retribución de los funcionarios públicos en España*, Madrid, editorial Revista de Occidente, 1967, cuyas conclusiones suscribimos sin reservas.

(39) Sobre el reconocimiento de trienios a los funcionarios depurados, vid., ESTEBAN DRAKE, *Los trienios de los funcionarios depurados en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, en el núm. 53 de esta REVISTA, págs. 315 y sigs., y GARCÍA TREVIANO, *La reclamación de trienios: una tendencia jurisprudencial que debe modificarse*, en el número 57 de esta REVISTA, págs. 211 y sigs.

venido firmes e irrevocables. Y la Sala acoge la petición del Abogado del Estado en los siguientes términos:

«Que según resulta del mero examen de las hojas de «liquidación de sueldos, trienios y pagas extraordinarias» presentadas por los interesados que integran los folios 16 y 17 de este expediente, en 12 de agosto de 1965 les fue notificado personalmente aquel acuerdo con entrega de copias que contenían el texto íntegro del acto, en el cual no se les reconocía ni computaba el tiempo que estuvieron separados del servicio como consecuencia de los expedientes de depuración correspondientes, tiempo que tampoco les había sido reconocido en el Escalafón del Cuerpo, cerrado en 31 de diciembre de 1963, según afirman los interesados en la exposición de hechos del escrito de formalización de la demanda.

Que como las resoluciones impugnadas, sin estudiar el fondo del asunto, deniegan las peticiones formuladas en 11 y 16 de agosto de 1967 en solicitud de que les fueran computados como servicios efectivos a los fines determinados en el artículo 6.º de la Ley de Retribuciones los años en que estuvieron separados, inequívocamente desconocidos en los Escalafones y en la liquidación de trienios que les fue notificada en 12 de agosto de 1965, sin que contra ella se formulase reclamación ni recurso alguno, es obvio que dicho acto, constitutivo de una notificación formal según la instrucción 4.ª, 11, de la Orden del Ministerio de Hacienda de 19 de junio de 1965, quedó firme y consentido, sin que a ello se oponga el hecho cierto de que la comunicación de 12 de agosto de 1965, que contenía el texto íntegro del acto que les fue personalmente notificado, se omitieran los requisitos señalados en el núm. 2 del artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo, puesto que el núm. 4 expresa que estas notificaciones «surtirán efecto por el transcurso de seis meses», y siendo ello así, como las denegaciones están fundadas en la firmeza de los actos consentidos, es indudable que se ajustan al ordenamiento jurídico vigente y que, de conformidad con la solicitud de la Abogacía del Estado y de lo dispuesto en el apartado c) del art. 82 de la Ley Jurisdiccional, en relación con el a) del art. 40, procede sin hacer pronunciamientos sobre costas, declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo».

De lo hasta aquí expuesto puede deducirse que nuestro criterio difiere sustancialmente del manifestado en la sentencia que se comenta, por muy diversas razones.

En primer lugar, porque siendo el derecho a un determinado número de trienios un crédito contra el Estado, no puede afectarle la caducidad del plazo para recurrir en alzada contra las liquidaciones; antes bien, este derecho de crédito se halla sujeto únicamente a la prescripción quinquenal del tan citado artículo 25 de la Ley de Administración y Contabilidad. Por lo cual es evidente que las reclamaciones que formularon los recurrentes en el supuesto examinado eran plenamente válidas, como

válido era el derecho que esgrimían, y absolutamente improcedente la declaración de inadmisibilidad.

En segundo lugar, porque tampoco puede estimarse que hubiera tal confirmación de actos, supuesto indispensable para que pueda concurrir la excepción de acto consentido. A este respecto convendría recordar la sentencia de la misma Sala de 21 de octubre de 1968, la que, en supuesto absolutamente similar, sentó el criterio opuesto, mucho más justificado, en cuanto a la pretendida concurrencia de inadmisibilidad:

«Que alegándose por el representante de la Administración Pública, dos causas de inadmisibilidad del recurso, una de carácter general, y otra en relación exclusiva con dos de los recurrentes, procede examinarlas con anterioridad al fondo del asunto, y de ellas tanto por orden de alegación como por su naturaleza procede examinar la primera, prevista, según indica, en el artículo 82, apartado c), en relación con el artículo 40, apartado a), ambos de la Ley de la Jurisdicción en cuanto los actos recurridos no son sino mera reproducción de anteriores acuerdos consentidos y firmes por no haber sido recurridos en tiempo y forma, ya que la Dirección General de Seguridad, en 25 de agosto y 1 de septiembre de 1965, fijó la antigüedad de los hoy recurrentes a partir de 1 de julio de 1941, sin que contra tales actos se interpusiera por los actores recurso alguno, ya que aun cuando en tales resoluciones no se cumplieron las formalidades exigidas por el artículo 79 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al no hacerse constar los recursos procedentes contra ellas y el plazo para interponerlos, tal defecto formal quedó subsanado por el transcurso de los seis meses posteriores, tal como dispone el apartado cuarto de dicho artículo 79 de la Ley de Procedimiento.

Que para el planteamiento y resolución de tal cuestión, es menester puntualizar que si bien los actores instaron en sus peticiones administrativas la anulación de los actos de aprobación de los anexos formados en cumplimiento de la Ley de Remuneraciones de los Funcionarios Públicos, de 4 de mayo de 1965, lo que representa una reclamación de simple anulabilidad, al denegarlas la Dirección General de Seguridad sienta el criterio de que no existe posibilidad de revisión en ninguna vía y por ello, los recurrentes asientan ya su demanda de anulación de las resoluciones recurridas en que infringen manifiestamente las disposiciones legales en la materia, invocación que permite la admisión del recurso por que *no existe plena identidad en los actos administrativos impugnados, sin que pueda estimarse sean mera reproducción de anteriores acuerdos consentidos y firmes, los que ahora son objeto del recurso, por lo que procede desestimar la causa de inadmisibilidad propuesta por el Abogado del Estado que ha sido examinada.*»

En tercer lugar, porque difícilmente puede consentirse algo que no es un acto administrativo. Sería forzar en exceso los términos el otorgar

a las nóminas y a los pagos de haberes naturaleza de actos administrativos. Estas actuaciones son trámites puramente internos de la Administración, y no constituyen declaraciones de voluntad, de conocimiento o de juicio, sino meros documentos contables que no entrañan *per se* declaración alguna de derechos; el que conforme a la Instrucción 4.ª 11, de la Orden del Ministerio de Hacienda de 19 de junio de 1965, estas actuaciones debieran comunicarse a los funcionarios mediante notificación formal no presupone que su contenido fuera constitutivo de un acto administrativo, como lo prueba el que careciese de los requisitos elementales de toda notificación (como la mención de los recursos precedentes). Carencia que no debe interpretarse como un defecto de la notificación, sino como prueba de que lo notificado no era realmente un acto administrativo, por lo que no era necesaria la concurrencia de los requisitos que señala el artículo 79 de la Ley de Procedimiento (40).

En resumen, la doctrina sentada por la Sentencia que comentamos es francamente desafortunada, y supone una regresión absoluta a criterios formalistas que hoy ya creíamos felizmente superados en materia de funcionarios. Regresión que no se circunscribe a situarse en la línea de la jurisprudencia tradicional de admitir la aplicación de los plazos prescriptivos únicamente en la vía administrativa, sino que apunta claramente incluso contra esta posibilidad, negando toda posible virtualidad a la prescripción de derechos en el ámbito del Derecho Administrativo. En este sentido, la sentencia parece sumarse al criterio igualmente desafortunado mantenido por la Sala con respecto a las conocidas recla-

(40) Esta conclusión no es arbitraria, sino que responde a un criterio invariable mantenido por el Tribunal Supremo en sus fallos de recursos en los que se impugnaban los coeficientes de sueldo de los funcionarios públicos. El problema fundamental planteado en estos recursos era el de la legitimación de los demandantes —funcionarios individuales— para impugnar directamente los Decretos de coeficientes al amparo del artículo 39, 3 de la Ley de la Jurisdicción. Problema que soluciona el Tribunal Supremo admitiendo la viabilidad de este tipo de legitimación, en base a considerar que los mencionados Decretos habían de ser cumplidos directamente sin necesidad de un acto previo de requerimiento o sujeción, por cuanto los actos de aplicación concreta de los citados Decretos —las liquidaciones— no pueden estimarse actos susceptibles de impugnación autónoma, sino meros actos de gestión interna. Así, por ejemplo, la sentencia de 8 de junio de 1966: “Que tampoco procede acoger el otro motivo de inadmisibilidad que en la misma contestación a la demanda se propone al amparo del precitado artículo 82 en relación con el 28. apartado b), 31 y 39, todos de la propia Ley, porque, si bien se trata de una disposición de carácter general, que nadie le niega, no hay que perder de vista que el Decreto impugnado afecta de manera directa y específica al interés de los recurrentes, por cuanto fija la base de sus respectivas retribuciones *en forma que no necesita de nueva declaración individual, susceptible de impugnación autónoma, y sí sólo de actos de gestión para cumplimiento de lo establecido en aquélla*, lo que da origen a la legitimación directa de los administrados prevista en el apartado c) del mentado artículo 39 del texto jurisdiccional” (Aranzadi número 3.045). En idéntico sentido, las sentencias de 23 de junio de 1966 (Aranzadi número 3.930), de 30 de junio de 1966 (Aranzadi núm. 3.945) y de 27 de septiembre de 1966 (Aranzadi núm. 4.287), además de otros muchos pronunciamientos posteriores sobre el mismo tema, en los que el Tribunal no se hace cuestión de este punto, por darlo por definitivamente sentado.

maciones económicas de los Ingenieros de Armamento y Construcción (41). Desde el punto de vista estricto de la justicia, por otra parte, sería verdaderamente lamentable que esta doctrina se consolidase en perjuicio de los muchos funcionarios depurados cuya situación económica está aún por resolver y que verían, con lógica sorpresa, que los Tribunales les denegaban unos derechos que anteriormente se habían reconocido en términos tajantes a otros funcionarios en quienes concurrían idénticas circunstancias.

Cabe, pues, únicamente desear que esta doctrina sea prontamente rectificada en posteriores fallos y que nuestro más Alto Tribunal continúe en su inestimable labor de cooperación a la construcción de un Estado de Derecho, «juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado», como ordena la Ley Orgánica del Estado. Evidentemente, los Tribunales contenciosos no han sido instituidos para conferir la razón a ultranza a los administrados, sino para dictar sentencias justas; pero ello exige cuando menos que los recursos sean examinados en todos sus extremos y desde todas sus perspectivas, lo cual se halla en manifiesta contradicción con la técnica de las causas de inadmisibilidad que, ciertamente, poseen una justificación positiva plenamente correcta pero que, en el fondo, no son otra cosa que puras y simples denegaciones de justicia.

JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR.
Profesor Ayudante de Derecho Administrativo.

(41) Sentencias de 9 y 25 de marzo, 9 y 27 de abril, 8 y 20 de junio, 10 de octubre, 2 y 31 de noviembre, 20 de diciembre de 1968 y 9 de marzo de 1969, entre otras muchas.