

## I. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

### LA INTERPRETACION JURISPRUDENCIAL DEL «SOLVE ET REPETE» Y LA LEY 10/1973, DE 17 DE MARZO, DE REVISION DE LA REGULADORA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

*SUMARIO: Preliminar.—Las multas y el principio «solve et repete».—Su ámbito de aplicación, en relación con las clases de multas.—La Jurisprudencia inmediatamente anterior a la Ley 10/1973, de 17 de marzo.—La Jurisprudencia sobre «solve et repete», tras la Ley 10/1973, de 17 de marzo.*

#### PRELIMINAR

La Ley 10/1973, de 17 de marzo, sobre modificación de la de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (publicada en el BOE del 21), recuerda en su breve exposición de motivos uno de los objetivos de la Ley que viene a revisar o modificar en algunos de sus artículos, aludiendo a que «... significó un evidente avance en la configuración de un sistema de garantías cuya eficacia ha sido puesta de relieve por la experiencia y refrendada por la unánime opinión de los juristas». El presente trabajo no tiene más objeto que someter a una prueba experimental tan tajante y literaria declaración, centrándolo sobre uno de los puntos en apariencia menos relevantes, pero, sin embargo, de mayor trascendencia práctica sobre la realidad de ese «sistema de garantías»: el punto es la regla *solve et repete* o, si se quiere, en su versión castellana, la exigencia del «previo pago» como un requisito que puede reclamarse para el acceso a la vía jurisdiccional, para lo que se ha estimado oportuno seguir un camino práctico y nada contrario por principio a la citada declaración legal: cómo se ha venido interpretando por la jurisprudencia en las fechas más inmediatas a la promulgación de esta Ley, que nos va a servir como telón de fondo tanto en general como sobre el campo particular de las multas, y cómo lo ha sido a partir del 17 de marzo de 1973, para que podamos hacer rápidamente y casi *de visu* el cotejo y contraste entre la forma de aplicación a través de las declaraciones de nuestro Tribunal Supremo, con la vieja redacción del artículo 57, 2. *e)*, sobre el que se montó tal interpretación, con su consiguiente aplicación, y el alcance que en dicho punto ha tenido este nuevo texto legal, confirmándose una vez más

la conversión de una ley que, como el mismo legislador confesará, tras quince años de vigencia había pretendido edificar un sistema de garantías, en el tema concreto que vamos a examinar, en una norma procesal, con claro olvido del espíritu de la norma, en una rigurosa aplicación protectora de las demás partes del ordenamiento jurídico, tal como señala GUAITA en su conceptualización del Derecho administrativo como un Derecho material frente al Derecho formal o procesal (*vid. sus Apuntes de Derecho administrativo*, IEA, 1973 página 30).

Aun adelantándonos en nuestras conclusiones, se verá cómo esta Ley era necesaria y hasta imprescindible si se quería acabar con una interpretación jurisprudencial que atacaba hasta la raíz la configuración del sistema de garantías que pretendía levantar el legislador de 1956, y cómo al igual que con la manifestación legal de 1956 los avances que puedan darse en dicha configuración, aquí como en cualquier otro punto, parece que deben atribuirse más a iniciativas legislativas que a unos órganos que, como los judiciales, con exceso se inclinan a los aspectos puramente formales o formalistas de las normas, descuidando lo que siempre es su objetivo primario: la búsqueda de la justicia material en los conflictos sociales, plantéense éstos entre simples particulares o entre éstos y la Administración pública, con más atención si cabe en estos últimos, en los que con tan evidente desnivel actúan los primeros al estar dotada la segunda de tantos privilegios, siendo uno de ellos, como todo el mundo sabe, el que se recoge con la vieja expresión romana de *solve et repete*, o paga primero y después reclama, privilegio sobre el que tantas voces autorizadas se han levantado por considerar que puede ser uno de los principales obstáculos para la citada búsqueda, mucho más sí, como veremos, el juez hace una rígida y estrecha interpretación de una previsión legal, formulada en términos susceptibles de ser acogidos con mayor amplitud.

No vamos a citar el referido precepto de la Ley Jurisdiccional, sobre el que la jurisprudencia ha levantado la construcción que se recogerá en las distintas sentencias que aquí se incluyen; sólo diremos, para aseverar lo que acabamos de decir en el anterior párrafo, que dicho precepto no ha sido objeto de revisión expresa sino sólo por la indirecta que se hace en su artículo 132, 4.º, que ha merecido el honor de la modificación. Dentro de él encontraremos la alusión al artículo 57, 2, e), y, por consiguiente, la oportuna pauta para que sobre él la jurisprudencia inicie un nuevo camino más de acuerdo con ese sistema de garantías que tanto esta Ley de 1973 como la de 1956 buscan como objetivo primero de la regulación de la vía jurisdiccional contencioso-administrativa. Dicho artículo 132, 4.º, en su nueva redacción dice así:

«Si el demandante solicitare la declaración de pobreza no estará obligado a acompañar el documento acreditativo del pago o consignación en las Cajas públicas,

a que se refiere el artículo cincuenta y siete párrafo segundo, apartado e), cuando así lo exigiere expresamente otra ley...»

Estas últimas palabras son las que van a clarificar, de una vez por todas, el alcance de expresión harto parecida contenido en el precepto a que se remite y sobre el que la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo había levantado una construcción que en la mayoría de los casos terminaba con una declaración de inadmisibilidad de los correspondientes recursos suscitados, sin entrar en su fondo, apoyada en la falta del «previo pago», un previo pago que se hizo requisito excluyente para el acceso a la vía contencioso-administrativa al identificarse como una formalidad que apriorísticamente debía cumplirse para que el órgano judicial pudiera entrar en el examen a fondo de la cuestión litigiosa, y en la mayoría de las ocasiones en evidente enfrentamiento con la norma material en donde faltaba tal exigencia, que sólo tenía entonces virtualidad para y en la indicada vía.

Si se tiene en cuenta cómo la modificación ha tenido lugar en un campo particular como es el del mencionado artículo 132, que, sin embargo, la jurisprudencia, como veremos, utiliza extensivamente al terreno más genérico del propio artículo 57, 2, e), podemos sacar dos conclusiones: una sería la de la insuficiencia práctica de la revisión, dado que pudo haberse contemplado una modificación directa e inmediata del precepto últimamente mencionado, y otra, la de una jurisprudencia que, a pesar de tal insuficiencia, considera existe ya base legal suficiente para dar a dicho precepto otro sentido del que habitualmente había tenido. Conviene subrayar por lo demás que el artículo 132 fue aprobado en los mismos términos con que se insertaba en el proyecto de ley remitido por el Gobierno a las Cortes y que se publicó en el «Boletín Oficial de las Cortes Españolas» correspondiente al día 2 de octubre de 1972.

Diremos asimismo que hemos procurado circunscribirnos a la jurisprudencia más reciente—incluido el mes de enero del año en curso—, cuyas declaraciones se han producido con relativa abundancia, como para ser significativa, que no hace más que confirmar la que se había ido produciendo desde que apareció en nuestro Derecho positivo la Ley de 27 de diciembre de 1956, que ha sido objeto de abundante cita y tratamiento en los distintos trabajos que se han ido publicando en nuestro país sobre esta materia, a alguno de los cuales cabría hacer la crítica de «preciosista» al recrearse en los supuestos avances de una jurisprudencia que sobre el «previo pago» no tenía otras variaciones que las de ir admitiendo alguna que otra sustitución a la fórmula del rígido previo pago, como pago material y previamente realizado, sin que desapareciera la exigencia de tal previo pago, exigencia, pues, que cambiaba de forma pero no de contenido; el que el previo pago se admitiera en forma de aval bancario o de

depósito nada afirmaba contra su vigencia; de vez en cuando estos trabajos veían la luz cuando el número de sentencias alcanzaba cierto volumen que permitía su recopilación, principalmente en las revistas de contenido jurídico-tributario, como «Crónica Tributaria», «Revista de Derecho Financiero», etc., que por sí mismas suscitan la curiosa paradoja de una normativa material, como la jurídico-tributaria, que ha dejado de establecer en sus más recientes manifestaciones la regla del «previo pago», y una jurisprudencia que, como la contencioso-administrativa, ha hecho gala de su aplicación, entre otros campos, principalmente al tributario, paradoja que creemos se subraya a lo largo de las páginas del presente texto. Publicada la Ley de 17 de marzo de 1973, se han producido algunos comentarios, como los de SERRERAS CONTRERAS, en la «Revista Iberoamericana de Derecho Procesal» (núm. 2/73), o los que se anuncian—que no hemos podido consultar—de A. CARRETERO PÉREZ, en la colección de monografías jurídicas de la editorial Civitas; el trabajo crítico de T. R. FERNÁNDEZ y J. A. SANTAMARÍA, aparecido en las páginas de esta misma REVISTA, trataba mayormente otros problemas más bien que los del «previo pago».

#### LAS MULTAS Y EL PRINCIPIO «SOLVE ET REPETE»

En principio parece que las multas debieran exigir más que cualquier otro tipo de acto el cumplimiento del referido principio; incluso cierta jurisprudencia ha visto en la inmediatividad en la exigencia del pago de las multas una característica de su contenido y su *telos* sancionador, a la que hemos citado en páginas anteriores. Su razonamiento vendría a ser éste: dado que la multa persigue coaccionar la voluntad del presunto rebelde para el cumplimiento del acto administrativo al que ofrece resistencia, no podría alcanzar este resultado final—el doblegamiento de la voluntad particular para la ejecución del acto principal—si no se impusiera «inmediatamente». Tal razonamiento, al igual que el que subyace en el principio en cuestión, no deja de ser parcial: puede ser—lo que debe admitirse como una hipótesis, como el anterior razonamiento, ya que las mismas probabilidades se encuentran a favor de uno y otro—que la imposición de la multa venga a dificultar ese cumplimiento, siendo—o volviendo—ineficaz la coacción que busca y multiplicando a su vez la ineficacia en cuanto haría ineficaz el mismo acto impositivo de la multa por impago del mismo, por cuanto es posible pasar por una reiterada postura psicológica del infractor que opuesto a la ejecución voluntaria del primer acto, por cuya resistencia se multa, cabe imaginar perfectamente una segunda infracción representada por el incumplimiento del pago de la multa, con una posible reiteración de la misma, que tendría el mismo resultado, el mismo acto de imposición de la multa representa, como ya hemos dicho, una nueva carga—o carga suplementaria, si así quiere llamarse—que viene a añadirse a la

carga principal del acto primero o principal momentánea y temporalmente incumplido. Ahora bien, ese plus o carga suplementaria existe por la misma imposición de la multa, sea cualquiera el momento de su pago, por lo que hacerlo coincidir con una determinada forma temporal de su pago—según sus partidarios, entre los que cabría incluir la citada jurisprudencia— es recargar aún más la carga que en sí misma simboliza la multa, o sea, es hacerla aún más gravosa de lo que es. Por esta razón es por lo que estimamos cuestionable la aplicación del principio *solve et repete* a las multas.

No vamos a entrar aquí en su justificación y legitimación; los administrativistas han subrayado su naturaleza privilegiada, que viene a aumentar aún más los privilegios de la Administración pública, sin mucha cordura ni lógica de acuerdo con la naturaleza común de los actos administrativos; no se comprende bien por qué los actos de contenido económico, además de los privilegios que como actos de la Administración aparecen revestidos—como son su ejecutividad y su ejecutoriedad o su acción de oficio para exigir su cumplimiento—, tienen la de exigir el previo pago como anticipo a su recurribilidad. Conviene fijarse en el juego de este requisito adicional para recurrir: el acto de contenido económico, pero administrativo, tiene, como los restantes actos administrativos, un plazo para su cumplimiento voluntario—en este caso el pago de la cantidad en que su contenido económico se concreta y al que se refieren las liquidaciones tributarias, que marcan y señalan el período «voluntario» de su pago—, transcurrido el cual entra en escena el procedimiento especial de que se dota a la Administración para hacer tal cobro, como es el procedimiento de apremio (por lo demás citado en la LPA como uno de los medios de ejecución forzosa que la Administración pública puede utilizar para exigir el cumplimiento de sus actos). Hasta ahora no ha aparecido el principio *solve et repete* (1): lo hace

(1) La doctrina sobre todo administrativista se ha ocupado críticamente de la vigencia de este principio; así GARRIDO FALLA, en su *Tratado de Derecho Administrativo*, que plantea clarísimamente su condición privilegiada y hasta ancestral, impuesto más por su práctica habitual que por un examen de su lógica interna. GONZÁLEZ PÉREZ lo ve como uno más de los privilegios que proveen a la Administración de un *status* de verdadero litigante privilegiado y, por tanto, como causa de una palpable desigualdad que coloca en inferioridad de condiciones al administrado: «Los presupuestos del proceso ponen de relieve dos obstáculos: La exigencia de un acto previo, con el grave problema del silencio administrativo, y el *solve et repete*, paga y recurre. La jurisprudencia italiana ha llegado a calificar de inconstitucional la norma que establece el requisito del previo pago» (J. GONZÁLEZ PÉREZ: *Administración Pública y libertad*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1971). Lo mismo GARCÍA DE ENTERRÍA, en obra ya citada, *Apuntes D.º Administrativo*. MENDIZÁBAL ALLENDE, en uno de los más completos trabajos sobre el pasado y el futuro del *solve et repete*, con el título precisamente de «Significado actual del *solve et repete*», en esta misma *Revista*, número 43, critica su vigencia con estas palabras: «...la exigencia del previo pago no resulta precisamente el medio más idóneo ni tampoco el más noble, y es, desde luego, el menos adecuado en un Estado de Derecho o de Justicia», y más adelante: «Establecer con claridad la situación del ciudadano frente a la Administración y procurar la más completa formación técnica y moral del funcionario público con exigencia de una efectiva responsabilidad... resultan medios más eficaces y adecuados que el intento de compensar las deficiencias de la

cuando el sujeto pasivo u obligado a ese pago desea o intenta reclamar; entonces, cualquiera que sea la frase—en período voluntario o en ejecutivo—en que se encuentre el acto, debe pagar previamente para que su reclamación se admita a trámite. Es evidente que son dos cosas totalmente distintas la propia ejecutividad del acto económico-administrativo y hasta diríamos su ejecutoriedad, por la «acción de oficio» que se reconoce a la Administración pública a través del procedimiento de apremio para hacer llegar efectivo su crédito, que no permanece quieto o estático, sino que se agranda como secuela de la acumulación de los recargos, que justamente por esto actúan a modo de compensación de los posibles perjuicios sufridos por el acreedor—léase Administración pública—debidos a la demora o al retraso en el pago, de la aplicación de dicho principio, que juega más como una garantía excesiva de los intereses económicos de la Administración pública, que como una especie de valladar puesto a la «mania» reclamatoria de los posibles objetores. Es obvio que en sí mismo representa una carga por cuanto en período voluntario, cualquiera que sea la fecha concreta en que se reclame, al tener que pagarse, adelanta por poco que sea el pago y, por tanto, su coste (aunque sea reducido a su más espiritual expresión del «coste moral», que viene representado por el tener que pagar para poder reclamar cuando el pago debería ser totalmente voluntario, desprovisto de cualquier consideración aneja, al igual que la posibilidad de reclamar; si hay que pagar para reclamar, es obvio que desaparece la voluntariedad en el pago, incurriéndose en una *contradictio in terminis* cuando paralelamente se habla de período voluntario de pago); en ejecutiva, la absurdidad lógica de tal principio también resalta por cuanto, desaparecida la presunta voluntariedad del obligado—la voluntariedad es ya imposible jurídicamente—, el procedimiento de apremio tiene su propio fin, que cuando se practica la reclamación por el obligado se beneficia de algo ajeno al mismo como es el pago por éste para plantear su reclamación (la misma lógica

---

organización administrativa a costa siempre del ciudadano», aludiendo en una nota a pie de página, a que parece que la Jurisprudencia italiana ha declarado en algún reciente supuesto—la fecha de publicación de su trabajo es 1965—, la inconstitucionalidad del previo pago, con base en el artículo 113 de la Constitución, por estimar que su exigencia limita la posibilidad de impugnación judicial de los actos administrativos, que, en el caso español, ampliando esta cifra cita por nuestra parte a nuestro país, es bien claro donde la exigencia en el plano formal de la jurisprudencia, del previo pago, se alza como un valladar infranqueable para un examen a fondo de los distintos supuestos litigiosos. La única diferencia con el caso italiano es que aquí carecemos de una declaración constitucional sobre el alcance y ámbito de actuación de la vía jurisdiccional contenciosa, con lo que prácticamente son los mismos jueces, encargados de la aplicación de la Ley Jurisdiccional, los que lo fijan, al aplicar la ley. CLAVERO ARÉVALO, en otro trabajo aparecido también en esta REVISTA, comentando algunas sentencias de la Audiencia Territorial de Sevilla, y citando de paso los antecedentes legales del *solve et repete*, considera que su exigencia ya no es de la Ley Jurisdiccional, sino de las «otras leyes» a las que se remite —camino que debió y tuvo que seguir el Tribunal Supremo, pero que no siguió, como veremos—. Véanse también las consideraciones de J. MARÍA MARTÍN OVIEDO, publicadas en esta REVISTA, número 53, en torno a la vigencia de dicha regla, en la doctrina del Consejo de Estado.

del principio podría llevar a concebirle en esta fase como un camino distinto del procedimiento, ya que enlazar dos instituciones que persiguen fines tan distintos resulta incorrecto, en el plano, repetimos, de la más rigurosa lógica por cuanto el procedimiento de apremio persigue hacer efectivo el crédito pecuniario debido al ente público —ahora dejamos en la penumbra la cualificación del mismo—, el «previo pago» tiene la función y el fin de actuar a manera de obstáculo procesal para impedir la justiciabilidad de la reclamación o, lo que es lo mismo, la formulación de ésta, situación que, aun cuando concebible en el plano de las ideas, no es realizable ni imaginable realmente, por cuanto produciría mayor lesión a los intereses de los posibles reclamantes que con su pago, según esto, no se verían liberados de la continuación del procedimiento de apremio). En esta fase, no obstante, aun cuando parece existir mayor derecho moral para la exigencia del previo pago, no existe limpiamente por cuanto al actuar de probable desestímulo de reclamaciones, en el fondo actúa contra el más riguroso control de los actos administrativos, ya que en el plano de los principios ningún inconveniente debería oponerse por la Administración para el examen y revisión de la legalidad de sus actos y la existencia del previo pago actúa en contra de esta posible revisión (judicial).

#### SU ÁMBITO DE APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LAS CLASES DE MULTAS

Resulta evidente que el mismo vendrá condicionado funcionalmente por la clase de multa. Desde un plano genérico, las multas pueden agruparse en «punitivas» y «coercitivas», clasificación obtenible según un criterio jurídico-positivo, ya que las primeras, a ejemplo de las tipificadas en el Código penal (vigente texto refundido, aprobado por Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, conforme a la Ley 44/1971, de 15 de noviembre, publicado en el BOE de los días 12 y siguientes de diciembre de 1973), se manifiestan como «penas» o, si se quiere, «sanciones» frente a una conducta en el fondo antijurídica, siendo como una especie de defensa que el Derecho positivo coloca en manos de ciertas autoridades para su rechazo. En cambio, con las multas coercitivas lo que se intenta es coadyuvar a la ejecución y realización de un acto administrativo, de modo que, como establece el artículo 102 de la Ley de Procedimiento Administrativo, con ellas la Administración pública puede proceder, «a través de sus órganos competentes en cada caso..., a la ejecución forzosa» de sus actos. Si recorremos el Código penal, veremos cómo en él las multas aparecen como penas, complementarias de otras más relevantes al circunscribirse a aspectos puramente monetarios o pecuniarios, frente a las otras penas tipificadas en el mismo Cuerpo legal, sinónimas de restricción de la libertad. No por ello la multa dejaría de ser «una pena», aunque con la notable diferencia de versar sobre el pago de una

cantidad de dinero, mientras que las restantes penas, y en cierto sentido penas principales, serían aquéllas cuya mayor gravosidad para el sancionado vendría en forma de «privación de su libertad». En la multa coercitiva existe un privilegio a favor de la Administración pública, ya que es uno de los medios con que el ordenamiento jurídico la dota, en determinados sistemas, para lograr con ellos la ejecución forzosa de sus actos (cuando de no existir tal privilegio, como los demás particulares, se vería obligada a recurrir a su exigencia judicial). De aquí que la multa, en el orden procesal, aparezca como una pena complementaria de otra principal que recae sobre la persona del sancionado, incidiendo así en los dos ámbitos o esferas más importantes de cualquier individuo: la de su libertad —que puede ser la de la misma persona o la del ejercicio de su profesión, como acontece en los supuestos de inhabilitación— y la de su patrimonio, acentuándose el efecto ejemplificador buscado con toda sanción en esta esfera (véanse los numerosos casos en que nuestro Código penal acompaña la imposición de una pena privativa de libertad o limitativa de su capacidad de obrar con la imposición de una multa). En cualquiera de ellos, aunque complementaria, la multa no deja de ser principal por cuanto juega simultáneamente con la pena privativa a que acompaña; basta leer cualquiera de los preceptos de nuestro Código penal para observar en ellos esto: al aludir a las sanciones por los delitos que originan ambas penas, la redacción gramatical suele ser siempre la misma: «... incurrirán en *las penas* de inhabilitación absoluta y multa de 5.000 a 50.000 pesetas» (art. 204 y, en la misma dirección, todos los de la sección segunda que le preceden). La conjunción copulativa «y» viene a confirmar la calificación «legal» y «jurídica» que inmediatamente antes el precepto ha hecho, atribuyendo el predicado de «penas» a las dos, tanto a la inhabilitación como a la «multa». Cabría sacar una conclusión, como es la de que las «multas» en el ámbito jurídico-penal sólo tienen de común con las restantes multas su aspecto pecuniario o monetario, diferenciándose de ellas por su condición de «penas»; son «multas punitivas», en donde el sustantivo está condicionado por el predicado. Son «multas-penas» en las que tiene más peso lo segundo que lo primero; que se sigan calificando de multas sólo se debe a un intento particularizador de las «penas» como una clase más del abanico o muestrario de penas a las que puede recurrir el legislador y las autoridades competentes para el control y sumisión de los comportamientos antisociales.

En cambio, en las multas coercitivas hay un acto principal administrativo voluntariamente incumplido por su destinatario, cuya ejecución forzosa viene a ser reclamada por la Administración pública, entre otros medios (véase art. 104 de la LPA), por dichas multas. Conviene fijarse en que la imposición de estas multas coercitivas se lleva a cabo por «... el procedimiento legalmente autorizado...» (artículos 103 y 107 de la citada Ley), lo que significa que se concretará en el correspondiente acto administrativo (tantos actos como multas



coercitivas se impongan: «... la Administración podrá... imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo...», art. 107). Acto que será, pues, distinto de aquél por cuyo incumplimiento voluntario se impone; este carácter «añadido» o «agregado» que tiene la multa se revela en esta misma Ley cuando en su artículo 107, 2, dispone: «La multa coercitiva será independiente de las que puedan imponerse en concepto de sanción y compatible con ellas», ya que entonces hay sustancialmente una remisión genérica a la pauta jurídico-penal por cuanto si la multa se impone como sanción—o sea, como «pena»—es una clase distinta de «multa», como estamos viendo, de otra naturaleza y, por consiguiente, perfectamente compatible con esta otra clase de multas, como son las «coercitivas», cuya secundariedad, al mismo tiempo que independencia y subsidiariedad, se confirman con el mencionado precepto.

Ante esta separación es cuando entra en juego el tema del ámbito de aplicación del «principio del previo pago». Hasta ahora dicho ámbito no se ha fijado de modo riguroso, siendo curioso que ha operado más en la esfera administrativa que en la impositiva, o sea, que ha tenido más eficacia como instrumento disponible por la Administración que como exigencia intrínseca de determinados comportamientos, con lo que se confirmaba su misma naturaleza privilegiada. Por esta vía puede decirse que la Administración ha ido extendiéndolo a todos aquellos de sus actos que imponían una obligación pecuniaria, pero confundiéndolos en sus causas y en sus fines, de modo que, cualquiera que fuera su naturaleza, se iban incluyendo en una especie de cajón de sastre, con el único rasgo común de la pecuniariedad, frente a la paradoja de que los actos pecuniarios por excelencia, como pueden ser las liquidaciones tributarias, quedaban sujetos en sus impugnaciones al régimen común de reclamaciones, de modo que por esta vía la regla del previo pago iba a recaer sobre actos administrativos «endurecidos» por su aplicación. El contraste y, por consiguiente, el manejo estratégico por la Administración del referido principio *de facto* y *de iure*, un auténtico privilegio en su favor, que como tal privilegio no tiene más razón de ser que la inercia histórica, cuyo contrasentido se demuestra con lo que a continuación se indica, resulta del anterior cotejo, en el que se ve cómo aquellos actos económicos por antonomasia como son los que determinan una deuda tributaria no requieren de su previo pago para su impugnación, mientras que tal previo pago se intenta formular respecto de aquellos otros actos que sólo tienen condición pecuniaria, bien por su conversión, bien por su carácter de «añadidos» al principal—caso de las multas coercitivas—. De donde por esta vía se hace al acto en cuestión más gravoso, ya que tiene que pagarse para poderle hacer objeto de un enjuiciamiento procesal, a diferencia de aquellos otros actos que como los ya reseñados, los tributarios, a pesar de su naturaleza

pública, quedan sujetos al procedimiento común económico-administrativo, sin previa aplicación de privilegios exorbitantes.

Ante la anterior dualidad de las multas punitivas y de las multas coercitivas, de *lege ferenda*, cabría decir que la regla del «previo pago» podría ser aplicable para las primeras, pero no para las segundas. En las primeras es claro su fin: sancionar penal o punitivamente una conducta antisocial o antijurídica, por lo que la misma inmediatez que se predica de la otra pena, a la que generalmente acompaña, debe predicarse de esta otra pena o multa punitiva, inmediatez que por revestir forma de cantidad a pagar puede revestir la forma del «previo pago». En cambio, al ser la multa coercitiva, diríamos que por definición se excluye tal exigencia, ya que la multa viene a añadirse a otra imposición no pecuniaria, que juega como principal, lo que no puede sustituirse por el cobro inmediato de esa multa, que pasaría a ser la obligación principal, si a la misma se aplicase la regla *solve et repete*. La coerción a que se alude con el calificativo de «multa coercitiva» viene representada por la imposición de la multa en sí, siéndolo con independencia de la aplicación de dicha regla; la multa, por sí misma, simboliza una coerción sobre el multado, a los efectos de que éste cumpla con el contenido del acto administrativo principal. Si, por el contrario, se reclama la aplicación de dicha regla, se trastocaría el orden de prioridad de las cuestiones susceptibles de impugnación.

En la legislación de viviendas de protección oficial hallamos algún eco de la anterior separación, a lo que se refiere la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 1973 (R. *Aranzadi*, 5.160), que rechaza la inadmisibilidad solicitada por el abogado del Estado, en base a no haberse efectuado el previo pago de una multa, contra la que se recurría en vía contencioso-administrativa, multa a su vez impuesta en virtud de la normativa de viviendas de protección oficial, anterior a la vigente de 1963, fecha a partir de la cual la regla expresa del previo pago se formula en relación con toda clase de multas y sanciones impuestas por las autoridades y órganos competentes, a diferencia de esa normativa anterior, en la que se distinguían las «multas coercitivas» y las restantes sanciones o multas, lo que suponía que sobre aquéllas no era aplicable la citada regla, razón que sirve al Tribunal Supremo para desestimar la alegación de inadmisibilidad por «falta de pago» y entrar en el fondo de la cuestión planteada. Esta sentencia aparece más digna de consideración cuando se sabe que unos días antes, el 27 de noviembre de 1973, se había dictado por el mismo Tribunal Supremo una sentencia (Sala 4.<sup>a</sup>) de tenor totalmente contrario, en base a una normativa aparentemente idéntica, y en donde se enjuicia el recurso contra una multa impuesta en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.º del Decreto de 18 de febrero de 1960 sobre viviendas de renta limitada, que modificaba el entonces vigente Reglamento de Viviendas de tal clase, siendo el contenido del indicado precepto el siguiente:

«Será trámite esencial previo a la interposición de todo recurso, la consignación del importe de la multa en la Caja General de Depósitos o de sus sucursales, a disposición del ministro o del director del Instituto Nacional de la Vivienda.»

En descargo de esta sentencia y, por tanto, como salvavidas de su aparente contradicción con la anterior, ya que, a diferencia de ésta, se declara la inadmisibilidad por falta de pago, permitiéndose en tal sentido la alegación del defensor de la Administración, la multa no tenía carácter coercitivo, sino de «sanción principal». No obstante, es de señalar que esta sentencia aparece como *rara avis* en medio de una reiterada jurisprudencia, producida con ocasión de la revisión de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 10 de marzo de 1971, que había retocado en términos contundentes el precepto que contempla la presunta aplicación en dicha vía de la citada regla, en el sentido claro y tajante de remitirse a las respectivas leyes; revisión que ni siquiera es aludida y sí, por el contrario, su redacción anterior, que se aplica a pesar de la fecha en que la sentencia se emite, como si la Ley, en su nueva versión, fuera ignorada por el juez, que recurre al antiguo y derogado mandato legal para apoyar su veredicto y, en consecuencia, la declaración de la exigencia de la citada regla del previo pago, por considerar que era la norma vigente cuando se interpuso el recurso de alzada contra la multa impuesta en materia de viviendas.

La sentencia de 6 de octubre de 1972 (R. *Aranzadi*, 4.398) alude expresamente a «las multas coercitivas» para sostener la aplicación respecto de ellas del «previo pago», al declarar inadmisibile el recurso interpuesto, en base precisamente a esta falta de «previo pago»:

«... por no haberse consignado en su titularidad para recurrir el importe de las multas coercitivas impuestas, conforme exigen el párrafo 2 del artículo 2.º del Decreto de 23 de noviembre de 1940 y el apartado e) del artículo 57, 2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa».

Con esta y parecidas decisiones judiciales parece que la distinción, a los efectos de la exigencia o no del previo pago y, por tanto, de la aplicación o no de la regla *solve et repete*, carece de toda repercusión práctica; algún autor, como MENDIZÁBAL ALLENDE, en su conocido trabajo sobre el *Significado actual del principio «solve et repete»* (núm. 43 de esta REVISTA, 1964) llega a apreciar—aunque sólo cita una sentencia—este tratamiento discriminador en relación con dicha aplicación, según fueran las multas de una u otra clase; la sentencia es de 13 de febrero de 1959, en base a la cual este autor hace el siguiente comentario:

«Están comprendidas (en la regla *solve et repete*) actualmente las sanciones pecuniarias en toda su amplitud. La jurisprudencia ha distinguido a este respecto entre las que llama «multas coactivas», o sea las que recaen por cada día de desobediencia a una determinada orden administrativa, de las «multas sancionadoras», y mientras incluye éstas dentro del ámbito objetivo de la regla *solve et repete*, afirma la exclusión de aquéllas por la razón de que no pueden ingresarse en el Tesoro Público hasta que se practique la liquidación definitiva.»

La cita de este autor la creemos de interés, por cuanto su trabajo es de los que más detenidamente examinan todas las cuestiones relacionadas con el *solve et repete*. Sin embargo, su posición no es clara ni unívoca en orden a su aplicación al campo específico de las «multas», ya que si bien complementa, por una parte, el punto de vista de SERRANO GUIRADO, que consideraba que dicha regla, como privilegio, sólo es reconocible a los entes públicos que tengan reconocida cierta autonomía en su potestad económico-financiera y, por consiguiente tributaria, añadiendo MENDIZÁBAL que, «sin embargo, deja un ángulo muerto, que es precisamente el de la potestad sancionadora» (REVISTA cit. núm. 43, p. 128); por otro, no agrega ninguna otra precisión. También alude a las multas, aunque pareciendo englobar a todas en la categoría común de sanciones. C. MARTÍN-RETORTILLO (en su trabajo sobre *El previo pago como requisito para recurrir en la nueva Ley de lo Contencioso-Administrativo*, publicado en la «Revista de Derecho Procesal» núm. 1, 1959), para quien dicho principio tiene aplicación a las mismas, en virtud, según él, de una viciosa práctica de las Corporaciones locales, consistente en insertar como cláusula de sus contratos la exigencia al contratista particular del previo pago «(cláusula) mediante la que se intenta evadir la prohibición legal del «previo pago», a través de la cual... prácticamente se cierra la posibilidad de recurrir al otro contratante, desde el momento en que para impugnar las sanciones o los acuerdos declaratorios de responsabilidades se exige como requisito indispensable el ingreso en la Caja de la Corporación el duplo de la cantidad correspondiente». Carmelo ABELLÁN, en su *Tratado práctico de la Administración local española* (tomo I, publicado por el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1971), da por sentado en el ámbito local la vigencia del referido principio a las multas, que hay que suponer se refiere a todas, sin discriminación, dado que a ellas sólo se refiere genéricamente, en virtud de lo dispuesto por el artículo 232 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952 (por cierto que incurre en un error, dado que el artículo que habla de las multas es el 323, como ya había señalado MENDIZÁBAL ALLENDE, y no el 232, lo que quizá sea imputable a un simple *lapsus scripti*).

Cualesquiera que sean las consideraciones doctrinales, la jurisprudencia del Tribunal Supremo parece sigue su propio curso; en la sentencia de 6 de octubre de 1972 (R. *Aranzadi*, 4.398) hace una separación de las «multas», conforme al procedimiento de su imposición, hablando de «multas coercitivas», en relación con las así citadas por el artículo 104 de la LPA, para la ejecución de los actos administrativos, para cuya ejecución se imponen, y «multas-sanción», para las que lo son dentro del procedimiento sancionador, tipificado en los artículos 123 y siguientes de la misma Ley. Lo que no queda claro en la misma es si las multas deben pagarse «previamente» cuando contra ellas se reclama:

«Como consecuencia, el acuerdo del delegado declarando la necesidad de realizar determinadas obras, así como el plazo para hacerlas, y en su caso, una multa; es un acto administrativo firme y ejecutorio...; ... las multas impuestas no son precisamente sancionadoras, sino coercitivas, para que se diera cumplimiento el mencionado acuerdo; luego se trata de actos derivados (las multas) de la ejecución...»

En cambio, la sentencia de 4 de diciembre de 1972 (R. *Aranzadi*, 5.146) es más clara, ya que afirma:

«Con arreglo al artículo 57, 2, e)', de la Ley Jurisdiccional, es requisito imprescindible para la interposición del recurso contencioso acreditar el pago en las Cajas del Tesoro, en los asuntos sobre multas y créditos definitivamente liquidados...»

Resalta de esta última su amplitud, que reforzaría las anteriormente expuestas, aplicando la propia interpretación de la Ley Jurisdiccional al campo de las multas, sin distinción de clases, lo que, a su vez, plantea todos los problemas de dialéctica interna del artículo 57, 2, e)', en confrontación con las posibles normas positivas que inserten en sus preceptos algún tratamiento discriminatorio, lo que coloca a la jurisprudencia en una postura claramente parcial de defensa de los intereses públicos, como si lo fueran todos los de la Administración pública.

De la sentencia de 11 de mayo de 1970 (R. *Aranzadi*, 2.624) no es posible tampoco deducir una postura clara en orden al punto que estamos analizando, aunque de ella podría surgir alguna interpretación excesivamente amplificadora y en cualquier hipótesis abarcadora de las multas, cualquiera que sea su clase; sin embargo, repetimos, la falta de precisión impide toda conclusión segura, dejando el interrogante. El supuesto de hecho consistía en lo siguiente: Un guarda forestal denuncia al Ayuntamiento la ocupación indebida por una Sociedad de una determinada cantidad de terreno, por lo que la Cor-

poración le impone una multa y una cantidad en concepto de indemnización de daños. La multa se impone a través «del oportuno expediente», con lo que tiene la condición de «multa-sanción». Resulta que la Sociedad sancionada, para recurrir, abona la multa, dejando pendiente de pago la cantidad fijada en concepto resarcitorio, siendo la primera de una cuantía de 225 pesetas y la segunda de 75, lo que constatamos por lo que a continuación se va a decir: Resulta que el Tribunal Supremo acuerda como providencia oír a los litigantes, porque ninguno de ellos había alegado lo que por el Tribunal Supremo se prejuzga como causa de inadmisibilidad, o sea la falta del «previo pago» de la referida cantidad de 75 pesetas (2):

«... (cantidad) que, a diferencia de la multa principal impuesta y discutida en el proceso, no se ha hecho efectiva...; a fin de examinar este punto omitido por los litigantes, se hace preciso su estudio previo, porque de acogerse haría inoperante, a efectos de su enjuiciamiento, el de fondo cuestionado, que quedaría vedado a la solución de la Sala».

Destacamos esta toma de posición con que esta sentencia se inicia sobre su propia concepción del «previo pago», cuando tan confuso debía parecer a los litigantes su exigibilidad (no sólo a la Sociedad recurrente, sino a la misma defensa de la Corporación local), que ni siquiera la parte pública alegó la inadmisibilidad del recurso por tal incumplimiento. No obstante, la Sala 4.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo (ponente, señor MEDINA BALMASEDA) condiciona a su examen la justiciabilidad de la cantidad controvertida. Diríamos que mayor dogmatismo y rigidez en la concepción de los mecanismos procesales es inimaginable; por sí sola, esta sentencia bastaría para desprestigiar cualquier otra postura más avanzada, más cuando, como estamos viendo, aunque con menos rigor, viene acompañada por otras muchas, es obvio que se saca una conclusión nada favorable sobre la labor interpretativa judicial del artículo 57, 2, e), de la Ley Jurisdiccional. Aparte de esto, como adelantábamos, esta sentencia, con su sentido, tiene interés para la posible dualidad de tratamiento de las multas, según sean coercitivas o sancionadoras, respecto del «previo pago», ya que si, en principio, las multas-sanción, como multas principales o, si se quiere, contenido principal del acto administrativo correspondiente (fruto de un procedimiento sancionador, que se concreta en un acto, cuyo contenido es la multa), no ofrecen dudas a la hora de su sujeción a dicho pago, sí las presentan las multas coercitivas, con las que se puede ver, solamente en este plano, cierto parentesco en relación a la solución que aquí reciba la exigencia del previo pago para esa cantidad indemnizatoria, que prácticamente juega el mismo papel: supletorio o subor-

(2) Véase el dictamen del Consejo de Estado, a que se refiere MARTÍN OVIEDO en su trabajo citado en nota anterior.

dinado al principal. Como vamos a ver, el Tribunal Supremo confirmará su posición anticipada, ya que si el mismo se ha planteado como condición *sine qua non* para entrar en el fondo, el porqué la Sociedad recurrente no ha abonado esa cantidad es porque parte de la premisa de la necesidad de su abono y, por consiguiente, de una interpretación rigurosa del ámbito de aplicación del citado artículo 57, 2, e):

«... es indudable que no puede ser compartida la tesis del recurrente acerca de que el artículo 57 de la Ley de la Jurisdicción, en su apartado e), excluya las indemnizaciones por daños y perjuicios...; en dicho precepto... no se distingue, y por ello no es lícito distinguir, entre una y otra clase de cantidades, ni menos se excluyen expresamente los supuestos indemnizatorios, que gozarían con la tesis del recurrente de un trato de favor y distinto de las cantidades principales, que no autoriza ningún precepto legal».

Es obvio que, aparte de la disquisición legal, el argumento se monta sobre una distinción de las cantidades debidas como «principales» y «secundarias» —o si se quiere, complementarias o subordinadas a aquéllas—, por lo que creemos extensivo este razonamiento a todos los conceptos por lo que estas cantidades pueden deberse, siendo uno de ellos el de las multas coercitivas. El Tribunal Supremo, con un razonamiento harto simplista, hace una especie de silogismo: si lo principal se ha pagado, también debe hacerse lo mismo con lo secundario.

El Tribunal Supremo se enfrentará asimismo con otra objeción del recurrente, como es la de que el precepto de la Ley de Montes, que expresamente establece el previo pago como requisito para la interposición de recursos, alude sólo a las multas, pero no a otros supuestos (como los indemnizatorios, que aquí se debaten):

«Que tampoco es atendible..., pues a poco que se medite sobre el precepto invocado, fácilmente se llegará a la conclusión de que... se refiere exclusivamente a recursos en vía administrativa..., silenciando bien paladinamente el contencioso-administrativo...»

¿Por qué el Tribunal Supremo atiende, cuando hay precepto material expreso, como venimos repitiendo, a lo que en él se dispone, pero se aleja del mismo para precisar el alcance de lo que prejuzga como requisito procesal? ¿Cómo pueden jugar paralelamente sin contradecirse ambas concepciones? ¿Para qué se recurre a ese precepto material, que más parece a fines de apoyo o auxiliares que a los definitivos, de ser los únicos que prejuzgasen el acceso a la vía jurisdiccional? ¿Se ve todo el alambicamiento mental, verdaderamente caótico, en la interpretación del artículo 57, 2, e), de su Ley?

El mismo Tribunal Supremo va a reconocer expresamente la aplicación simultánea de ambas previsiones legales, de modo que la aplicación, a la que se recurre, de la Ley material que específicamente prevea el previo pago no excluya la aplicación del indicado precepto:

«... y hace caer el problema en el apartado e) del artículo 57 de la Ley de 27 de diciembre de 1958, que se remite a los supuestos en que las leyes lo exigen (el previo pago), como ocurre en el presente recurso, sin que, por otra parte, el artículo invocado de la Ley rectora de la Jurisdicción excluya las indemnizaciones como concepto no acreditable de abono previo para interponer el recurso jurisdiccional».

El círculo riguroso a que nos referíamos ya lo tenemos delante; si esto último significa que el artículo 57, y en su interpretación, el Tribunal Supremo es más completo y abarcador de supuestos que en el otro precepto material objeto de examen y aplicación—la Ley de Montes—, la interpretación citada ya no es puramente formalista—la exigencia de la acreditabilidad del previo pago, tal como viene establecido por la correspondiente Ley material—, sino paralelamente material, ya que comprende más supuestos que los enumerados o contemplados específicamente por la citada Ley material. El artículo 57, 2, e), de la Ley Jurisdiccional viene a ser, más que una norma en blanco, una norma-sombrilla que cubre todas las insuficiencias de los demás preceptos, con aplicación principal y única, cuando éstos no existen, y subsidiaria en caso contrario. Por esta vía ninguna cantidad, por el concepto que sea—y por supuesto, uno de ellos puede ser el de las multas coercitivas—, queda libre de la posible aplicación según el arbitrio judicial de la regla *solve et repete* o, lo que es lo mismo, del previo pago. La última declaración de esta sentencia viene a confirmarlo, ya que no puede ser más amplia en su formulación:

«Que... no es viable desconocer la inadmisibilidad del recurso en aras a la falta de previo pago de una cantidad líquida, acordada imponer en una resolución administrativa que, por serlo, es ejecutiva y que para su cobro se dictan normas en un Reglamento que confirma los criterios de los artículos 101 y 102 de la Ley de Procedimiento Administrativo...»

El artículo 57, 2, e), queda, pues, como una especie de recurso de última instancia, a manera de cajón de sastre, que, por un lado, viene a cumplir una labor que no es propia de un precepto de su encaje legal (artículo de una ley jurisdiccional) al dársele un contenido que excede de su alcance, en principio, puramente procesal, y que por otro se le da un rol exclusivamente jurisdiccional, con aparente separación de todo engarce con esos otros preceptos materiales. Aunque no



toda la culpa es del juzgador—ya que la responsabilidad en su existencia, dentro de una ley de tal calibre, habría que achacarla al legislador, que en definitiva es el que la ha reformado con la Ley de 1973—, sí la tiene en parte una jurisprudencia que, como ésta, ha visto más el artículo 57 como un mandato legal que como una previsión.

Llegamos entonces a un panorama verdaderamente extraño: resulta que esta jurisprudencia llega a decir que cualquier cantidad líquida, debida a un ente público, queda sujeta, en virtud del citado precepto, al «previo pago», con lo que evidentemente amplía hasta el máximo lo que no tiene tal alcance legal, y lo hace, insistimos, en base de un precepto de ley jurisdiccional. Esta misma jurisprudencia, no obstante, para compensar tan penosa impresión por el detrimento que produce a los intereses de los administrados—incluso al simple derecho de recurso que éstos tienen, o aquel derecho a acudir a los tribunales, de que hablaba CARNELUTTI—, se dedica en un gran número de sentencias a ir flexibilizando las formas que acreditan esa anterior ampliación. En síntesis, su postura viene a ser la siguiente: el previo pago, siempre; pero, bueno, admitamos que pueda hacerse bajo forma de depósito, o de aval, o de consignación. Sólo a esto último es a lo que se reduce su flexibilidad interpretativa; sólo por aquí es por donde ha flexibilizado a la Ley. En tal panorama, tan exageradamente ampliado, es lógico que tengan entrada las multas coercitivas, como cualquier otro supuesto por extraño que fuese, que consistiese en una cantidad líquida. Fácil es colegir que el Tribunal Supremo se excedía en su celo interpretativo, como lo es que no había otra solución que la revisión por obra del mismo legislador. Fácil también es colegir que las reiteradas alegaciones por la defensa de la Administración, de la inadmisibilidad de los recursos contenciosos por incumplimiento de la regla *solve et repete* han tenido un incentivo en una jurisprudencia que se ha detenido en los prolegómenos del proceso con mayor atención que la que debería haber puesto en su superación, a fin de entrar cuanto antes en la revisión de fondo, ya que tan insistentemente recuerda su propia condición de «jurisdicción revisora», porque entendemos que con la citada jurisprudencia no se hacía tal revisión, porque es obvio que al interpretar tan ampliamente la citada regla no estaba revisando, ya que no había nada que revisar, sino lo que estaba haciendo era «determinar». Con esta interpretación resalta aún más la consideración doctrinal del «previo pago»: «... un privilegio opresivo en favor del Fisco, que constituye un verdadero caso de derogación de justicia» (УСКМАН en su ponencia como presidente de la Asociación Internacional de Hacendistas en el Congreso de Turín de 1952, citado por MENDIZÁBAL ALLENDE).

Paradójicamente, un privilegio que comienza legal e históricamente a predicarse de los impuestos, termina por omitirse en los textos vigentes reguladores de los mismos, incluyéndose en una norma jurisdiccional que por su fin es la más inapropiada para la limitación de lo que en ella se regula; en tal aspecto debería remitirse a esas otras

leyes materiales, que son las que más competencia deberían tener sobre el particular, tal como acaba de hacerse con la Ley de 17 de marzo de 1973, que ha puesto fin a uno de los puntos más torpemente interpretados por nuestra jurisprudencia.

Todo lo anterior se reitera con otra sentencia tan ampliatoria como la que acabamos de examinar, de fecha 2 de mayo de 1970 (Sala 4.<sup>a</sup>, ponente señor TRUJILLO PEÑA); en ella se cuestionaba si, cumplido el previo pago dispuesto en una sola parte de la cuantía de la multa, según los términos establecidos por la vigente Ley de Orden Público, debería ampliarse tal cumplimiento hasta la totalidad de la multa para estimarse válidamente interpuesto el recurso contencioso-administrativo, siendo positiva la respuesta del Tribunal Supremo.

«... resulta evidente que tan sólo (el cumplimiento parcial del previo pago, dispuesto por la Ley de Orden Público) puede tener eficacia en vía gubernativa y por un período transitorio...; y como quiera que para acudir a esta vía de la Jurisdicción Contencioso-administrativa se precisa que el acto sea definitivo y no susceptible de ulterior recurso administrativo, incuestionablemente resulta la procedencia de acreditar el pago total de la sanción impuesta, como lo determina el artículo 57, 2, e), de la misma Ley procesal...»

Al pago total de la multa también se refiere la sentencia de 2 de octubre de 1969, aunque no podemos saber si había alguna norma concreta material que lo imponía, pareciendo tal como se formula dentro de uno de los considerandos, que es por la mecánica procesal reiteradamente aplicada, a la manera de algo indudable, dado que si contra lo que se reclama es una multa, para poder interponer el recurso contencioso se precisa el pago total de ella:

«Según reiterada jurisprudencia de esta Sala (Sala 3.<sup>a</sup>, ponente señor ROLDÁN MARTÍNEZ), el requisito del previo pago debe respetarse cumplido siempre que se acredite que con anterioridad a la presentación del escrito de interposición... el total importe de la multa que le fue impuesta...»

En lo mismo insiste la sentencia de 6 de junio de 1972, estimando como sujeto al previo pago, en primer lugar, las multas, como créditos definitivamente liquidados, aunque susceptible de cumplimiento en cualquiera de las formas que la jurisprudencia venía admitiendo para las restantes clases de esos créditos—en este caso se declaró como válida la fórmula del «aval bancario»—. En este caso además existía una peculiaridad, dado que se había producido un decomiso, a manera como tal, de una multa complementaria de la principal, fijada en una

determinada cantidad de dinero. Por otra parte, la sentencia de 29 de mayo de 1972 declarando inadmisibile el recurso interpuesto contra una multa del Indime—o Servicio de Disciplina del Mercado—por falta del previo pago matiza hasta el extremo el aspecto formal de cumplimiento de dicho requisito desde el plano jurisdiccional, como si con su interpretación no surgiera inmediatamente la pregunta de cómo coordinar tal exigencia cuando el ordenamiento material a que tácitamente la formalidad se remite nada dice sobre la exigencia del previo pago:

«Que es doctrina constante de este tribunal... la de que el ingreso requerido por el aludido apartado e) del número 2 del artículo 57 y a justificar aprovechando la concesión del plazo autorizado por su número 2, ha de ser sólo uno *preconstituido*, es decir, anterior a la fecha, o por lo menos no de fecha posterior, a la de presentación del escrito de interposición del recurso, puesto que por un lado —en el número 2 del artículo 57— bien claramente se establece que a este escrito se acompañarán, entre otros, el documento acreditativo del pago en las Cajas del Tesoro Público, y por otro, en su número 3, para la concesión del plazo de diez días, empieza por dejar sentada la razón de ser del mismo diciendo que «si al escrito de interposición no se acompañan los documentos anteriormente expresados (entre ellos el documento acreditativo del pago —ya para entonces hecho— en la Caja del Tesoro) se acaba por dejar puntualizada la finalidad al indicar que la Sala señalará el plazo de diez días para que el recurrente pueda subsanar el defecto —el documento acreditativo del pago ya efectuado— lleva consigo por lo relatado que el previo pago de la cantidad controvertida ha de ser condición habilitante para el ejercicio de la acción contenciosa hasta el punto que no es admisible la subsanación permitida por el artículo 129, 1.º, de la Ley rectora de esta jurisdicción, ya que no se corrige el defecto con la presentación de la carta de pago demostrativa de haberse verificado más tarde en trámite ya el recurso contencioso-administrativo, pues lo único que debe subsanar es la justificación de que se pagó con anterioridad a la iniciación del recurso, toda vez que lo contrario equivaldría a abrir un nuevo plazo de ingreso, que no admite la norma jurídica por ser requisito preferente que constituye condición habilitante para el impulso de la acción encaminada a evitar demoras en los pagos fiscales o en el cumplimiento y efectividad de las sanciones y también recursos temerarios con propósito de conseguir esa clase de dilaciones...»

Mas el Tribunal Supremo acaba por prejuzgar el mismo fin, de la formalidad que tan tenazmente reclama, ya que prejuzga colocándose por encima del vacío material, ya que contra la lógica postulante de una normativa material que imponga el previo pago, el órgano judicial colma su ausencia, enlazando, pues, la exigencia de la formalidad, con los objetivos, que según él, deben lograrse, con lo que de hecho, está aumentando el rigor de la formalidad, como hemos dicho, hasta el extremo: al tribunal sólo le interesa el documento acreditativo, pero puede ser que tal documento puede faltar porque el ordenamiento material—por ejemplo, aquel por el que en este caso se impuso una sanción—no exigía el previo pago, en cuyo caso, se coloca por tal norma, viniendo a decir que es preciso reclamar el previo pago, por los elevados fines que con él se garantizan. Se mezclan los planos de razonamiento y las razones de la decisión, ya que la desestimación del recurso por incumplimiento de una formalidad, se quiere explicar, en última instancia, en función del fin a que su contenido—material—atiende: la ejemplaridad y ejecutividad de la sanción—o multa—y la evitación de cualquier dilación en los pagos fiscales (la misma formulación interpretativa se reitera en la sentencia de 4 de julio de 1972).

Con estas declaraciones jurisprudenciales, el órgano judicial se alza como un guardián y vigilante de un orden administrativo, cuyas lagunas y omisiones se procura cubrir con ellas; ya no es sólo un determinado orden jurídico el que con ellas se tiende a garantizar, bajo la habitual visión de procurar la observancia de su forma externa, sino que en base a unos determinados principios que deduce de él, los extiende a todos los demás campos. Por eso, en ellas hay que separar lo que constituye una exigencia de una formalidad, y por lo tanto, lo más externo de la norma—la aportación del documento acreditativo del previo pago de una multa—, de lo que constituye en su fondo el *telos* o fin de tal exigencia; en algunas de ellas llegarán incluso a más, confirmando su misma condición, como sucede en los casos en que se ha realizado el previo pago en vía administrativa, y no obstante el juez contencioso se siente desvinculado de tal declaración (véase la sentencia de 21 de febrero de 1970), lo que no siempre tiene efectos perjudiciales, como es de suponer, para el administrado recurrente, como nos lo prueba la sentencia de 4 de diciembre de 1971, en la que el abogado del Estado solicitaba la inadmisibilidad del recurso por falta de previo pago de los responsables a título subsidiario, rechazándose por el Tribunal Supremo mientras la declaración de responsabilidad en segundo grado no sea firme:

«... es evidente que no se le puede exigir en este momento al ahora recurrente el previo pago de las multas impuestas que determina el segundo de los artículos citados [art. 57, 2, e)].»

La sentencia de 28 de diciembre de 1971 vuelve a reiterar la condición de vigilante autónoma de ese orden, cualquiera que sea la exigencia en la vía administrativa:

«... falta de pago, que pretende justificarse por la apelación, invocando el artículo 727 de la LRL y artículo 323 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, sin tener en cuenta que el artículo 727 citado, se refiere tan sólo a la reclamación económica-administrativa, sin aludir para nada a la vía contencioso-administrativa, cuya razón ya sería suficiente para considerarlo inaplicable, si no existiera además una reiterada jurisprudencia de esta Sala, que ha sancionado la necesidad del previo pago para la interposición del recurso en vía jurisdiccional... porque la expresión empleada en el artículo 57, 2, e), "... en los casos en que proceda conforme a las leyes", debe de interpretarse de acuerdo con el espíritu de equidad que informa la Ley de esta jurisdicción, en la que junto a la garantía de los administrados, se encuentra la protección de los intereses públicos, los que no pueden quedar a merced de la voluntad de los recurrentes...»

Hay, pues, una superación por el Tribunal Supremo de las posibles limitaciones, tanto por forma expresa, como por tácita, que el ordenamiento jurídico le fija en relación con la regla *solve et repete*, como resulta evidente, por su recurso a la «equidad», que actúa como un principio general que informa todas sus decisiones.

#### LA JURISPRUDENCIA INMEDIATAMENTE ANTERIOR A LA LEY 10/1973, DE 17 DE MARZO

Como arquetípica y modélica, de toda la que había precedido, podemos citar la sentencia de 9 de noviembre de 1972 (R. *Aranzadi*, 4.348), en la que encontramos una justificación interpretativa de la conceptualización del «previo pago» como requisito habilitante para el acceso a la vía jurisdiccional, que no dudáramos en calificar de «retrógrada», que en sí misma denotaba la raigambre y que al mismo tiempo planteaba la necesidad de que un cambio, si se deseara en ella, sólo podría ocurrir por la vía de la obligada clarificación legal, precisando una norma del mismo rango, cual era el sentido auténtico de las palabras empleadas por el legislador en la versión de la Ley Jurisdiccional de 1956. Aún a finales de 1972, después de tantos años de andadura, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa necesitaba de una declaración interpretativa judicial acerca del sentido exacto del precepto que esta-

blecía, citándolo, el requisito del previo pago, indicio por sí mismo del tremendo complejo encerrado en los órganos judiciales encargados de su aplicación, que con tal interpretación defensiva, de una postura reiterada hasta el máximo, intentan seguir justificando sus soluciones, y sobre todo, el haber elevado a la consideración de requisito habilitante, a lo que en la Ley no aparece tan claro. Es por eso por lo que decimos que esta sentencia viene a ser como un *test* psicológico:

«Que si bien es cierto que el artículo 57, 2, e), de la Ley de esta jurisdicción, exige se acompañe al escrito de interposición del recurso, el documento acreditativo del pago en los asuntos sobre contribuciones, impuestos, arbitrios y multas, y demás rentas públicas y créditos definitivamente liquidados, en favor de la Hacienda, en los casos en que procede con arreglo a las leyes, tal remisión a las leyes no implica que sea a éstas —distintas de la jurisdiccional— donde se imponga la presentación del documento acreditativo del pago, para interponer el recurso contencioso, sino que la remisión a las leyes se refiere, a que conforme a éstas procede el pago del arbitrio o impuesto de que se trate, por donde hay que concluir que siendo procedente el pago de las liquidaciones definitivas giradas por la Hacienda, por el concepto de Contribución sobre la Renta de las Personas Físicas, es claro que la presentación del documento acreditativo del pago aludido en el artículo 57, 2, e), de la Ley de esta jurisdicción, es requisito habilitante para la interposición del presente recurso contencioso-administrativo...»

Con esta declaración, la exigencia en vía jurisdiccional del «previo pago» queda reducida a la osamenta más desnuda, ya que lo que interesa respecto de él, es su acreditación; al juez lo único que le interesa del previo pago es que se justifique y que se aporte el correspondiente documento, lo que simultáneamente significa, si la postura guardara una total coherencia, que si ningún precepto material lo exige, el recurrente no puede presentar ningún documento acreditativo, subsistiendo entonces el problema del sentido material, del precepto de la Ley Jurisdiccional. Por otro lado, reducir a tan sencilla y simple formalidad la previsión legal de la Ley de 1956 es reconocer que la misma se monta sobre otra exigencia paralela, del mismo tenor, pero impuesta por una ley de contenido material. El mismo Tribunal Supremo con esta declaración, estaba sacando a la luz la vaciedad material de su postura conceptual interpretativa del artículo 57, 2, e), de la Ley Jurisdiccional. No se alega ninguna razón de fondo, como por ejemplo podría decirse —si se dijera— que tal carácter tendría argüir que dicha exigencia puramente formal tiene por objeto garantizar el propio cumplimiento del precepto que hemos calificado de material, que impone la exigencia del previo pago, porque en el fondo —permítasenos

la redundancia— no sería una razón de fondo, por cuanto una jurisdicción como la contenciosa, enunciada con las características de una verdadera vía judicial a partir de 1956, no puede declarar semejante razón si no quiere verse tachada de partidista; como jurisdicción, debe ser neutral, y lo que no puede hacer es elevar obstáculos en pro de una entrada en el fondo de las cuestiones en ella planteadas. Sin embargo, la realidad judicial era muy otra, como queda reflejada en esta sentencia: el órgano judicial se convierte casi en un funcionario más, encargado de la constatación de una formalidad —un papel que acredite el pago previo, impuesto por una ley—. ¿Hasta qué punto está justificada esta interpretación?, porque además de las anteriores críticas, cabe que nos preguntemos cómo la expresión «... con arreglo a las leyes...», merece el sentido que la sentencia le da. Sin embargo, la sentencia está ahí, y por muy inadecuada que nos parezca su interpretación, lo que nos prueba es la corriente metodológica que ha dominado y domina en nuestra Jurisprudencia a la hora de interpretar las leyes: el más puro nominalismo literal, que en ocasiones fuerza la misma colocación de las palabras dentro del precepto, ya que a otros nos parece evidente que dicha expresión tiene el mismo sentido que la que en su lugar se colocará a partir de 1973: lo que nos demuestra asimismo que sólo es por un cambio legal —cambio que a su vez viene motivado creemos por una determinada interpretación jurisprudencial, que al valorarse como perjudicial o escasamente evolucionada, obliga al legislador a tomar una iniciativa reformadora— como en nuestro país pueden lograrse las adaptaciones de las normas a los casos reales de la vida diaria. El terrible problema que esto suscita es que la dinámica social es tan grande, que la norma no puede hacerlo todo, por lo que se hace a todas luces necesaria una colaboración jurisprudencial que sin atentar a la letra, procure su adaptación; nada de esto se conseguirá si esa jurisprudencia se sujeta a los simples y a veces rudimentarios cánones expresivos de los preceptos legales, olvidando su misión de declarar la justicia en los distintos supuestos conflictivos que en medio de esa dinámica, emergen cotidianamente.

No es de extrañar que en base a tal nominalismo, el Tribunal Supremo insista en los aspectos puramente formales; así sus sentencias de 24 de octubre de 1972 (R. *Aranzadi*, 4.247) y 27 del mismo mes y año (R. 4.263). En la primera de ellas, se declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, por falta de ingreso de la cantidad total objeto de controversia, no admitiéndose la subsanación por ingreso complementario efectuado una vez interpuesto el recurso, a pesar de haberse alegado por el recurrente el desconocimiento de las liquidaciones impugnadas; en la segunda, el recurrente no había ingresado por haber solicitado la suspensión en la ejecución del acto administrativo que fijaba una cantidad a pagar, petición que se resuelve negativamente, y a partir de cuyo momento, «debió subsanarse... el requisito omitido (previo pago) y que ante su inactividad, surge la procedencia de no admitir la impugnación contenciosa».

Como prueba de su reiteración, la sentencia de 16 de octubre de 1972 (R. 4.514) en relación con la falta de previo pago de una multa, objeto de impugnación, cita otras resoluciones judiciales anteriores, que se remontan al año 1962, lo que no es ningún timbre de gloria, por las circunstancias vigentes desde aquella fecha hasta el momento actual. Sin embargo, como muestra de su firmeza, se mencionan por el Tribunal Supremo:

«Que requisito imprescindible para que pueda ser admitido todo recurso contencioso-administrativo es el cumplimiento de lo previsto en el apartado e) del artículo 57, 2, de la Ley Jurisdiccional, o sea, acreditar en forma haberse realizado el pago en los casos de multas impuestas por la Administración, defecto insubsanable por la vía del artículo 129 de la Ley, según la doctrina contenida entre otras muchas sentencias, en las de 16 de marzo y 9 de febrero de 1962; 1 de julio de 1963; 22 de junio de 1964; 24 de octubre de 1964; 18 de marzo y 26 de junio de 1965, y 5 de mayo de 1966, ya que como repetidamente se ha expuesto a través de ellas y de otras muchas, el previo pago constituye requisito habilitante para el ejercicio de la acción contencioso-administrativa y no habiéndose realizado en el caso presente el referido pago, resulta inadmisibile el recurso...».

La sentencia de 1 de diciembre de 1972 reconoce la superioridad del mandato legal contenido en el citado artículo 57, 2, e), superioridad que se considera existe, cuando falta precepto análogo en la legislación de la parte de la materia—multa o contribución—objeto de reclamación (en este caso, un arbitrio local). Otras sentencias revelarán los límites estrechos sobre los que el propio Tribunal Supremo admitirá alguna variación, sólo en el campo de lo que hemos calificado de «fórmulas espiritualistas» de la regla *solve et repete*, como son las del aval bancario, depósito, etc.; así las de 21 de diciembre de 1972; 19 de febrero de 1973 y 28 de febrero de 1973, de todas las cuales la más típica es la última, ya que expresamente reconoce la necesidad de hacer una interpretación más flexible de la mencionada regla, pero sin salirse de los cauces tradicionales—de sus cauces tradicionales—, lo que significa escasísimo avance.

En sustancia el caso era muy similar a uno de los ya citados, al tratarse de un supuesto de reclamación económica-administrativa, para cuya interposición se había presentado la caución correspondiente, lo que el tribunal *a quo* considera surtió sus efectos exclusivamente en dicha vía, pero no en la jurisdiccional, por lo que no habiéndose acreditado entonces ante dicha vía, el previo pago, se desestimó la pretensión, en base a la inadmisibilidad por incumplimiento de dicho requisito. El Tribunal Supremo afirma lo siguiente:



«... sin embargo (el tribunal *a quo*), no ha tenido en cuenta al dictar tan drástica resolución, los últimos esfuerzos de la doctrina legal, en pro de una cada vez más acusada tendencia hacia la facilitación del proceso contencioso-administrativo, siempre que se cuente con el necesario apoyo de los presupuestos procesales imprescindibles... Que este esfuerzo jurisprudencial ha servido para equiparar el aval bancario al previo pago, exigido como condición habilitante del recurso contencioso-administrativo, en el artículo 57, 2, e), de nuestra Ley procesal de 27 de diciembre de 1956, incluso cuando el aval ha sido presentado en la vía económica-administrativa..., si los términos del mismo vienen configurados con tal amplitud que permiten presumir racionalmente que los intereses del Fisco quedan suficientemente protegidos a lo largo de todas las actuaciones...»

Los estrechos límites a que nos referíamos son a que sólo lo que se pone en tela de juicio, son las formas que pueden revestir el previo pago, pero no este último, como requisito habilitante de la vía procesal. A estos esfuerzos, aludidos en esta sentencia, se refiere también la sentencia de 6 de marzo de 1973, que tiene el interés de su proximidad a la Ley de revisión de 17 del mismo mes y año, y que viene a denotar como esta última, una necesidad: que la vía contenciosa, si quiere estar abierta a todos, lo que no puede es reducir las posibilidades de recurrir, lo que prácticamente hace con sus interpretaciones estrictas; en estas sentencias parece latir cierta idea de cambio, como cierta concepción del recurso contencioso, a manera de una manifestación específica del genérico derecho a recurrir, que no debe ser disminuido, por una interpretación literal. Mas a pesar de ello, el Tribunal Supremo no deja de considerar el previo pago como un requisito a acreditar que habilita al acceso a su intervención:

«... no incumbiendo a la jurisdicción contenciosa, por su alcance puramente revisor, suplir, con interpretaciones restrictivas, el ejercicio del derecho de recurso... e incluso si se tiene en cuenta que la Ley de Orden Público fue posterior a la Jurisdiccional... forzoso, será concluir en la hermenéutica realizada sobre el artículo 57, 2, e), que basta con el depósito del tercio realizado en el expediente gubernativo para obtener cauce expedito a la vía jurisdiccional...»

Otro bloque de sentencias podríamos tener en cuenta como demostrativas de una postura que identifica el incumplimiento del previo pago con el requisito habilitante del mismo proceso contencioso, como son las de 21 de enero de 1971 (sala tercera, ponente Pérez Frade), 26 de

junio de 1971 (sala tercera, ponente Amat Casado), 6 de julio de 1971 (sala tercera, ponente Pérez Frade), 1 y 4 de febrero de 1972 (sala tercera, ponentes Espín Cánovas y Gómez de Enterría), en todas las cuales se subraya la citada identidad, que sólo, artificialmente, podemos puntualizar, concurre en el plano temporal, dado que el previo pago, como tal, debe hacerse antes de que se haya interpuesto, ya que lo que hay que aportar según esta jurisprudencia, es el documento acreditativo, por lo que desde tal plano pudiera decirse que la vía jurisdiccional extiende sus tentáculos fuera de ella, o a la inversa, es la vía administrativa, que por esta interpretación alcanza hasta la misma iniciación de la jurisdiccional. En todas ellas se proclama el dogma del Tribunal Supremo en esta materia: la norma general que obliga a declarar la inadmisibilidad del recurso por falta del previo pago. En todas ellas encontramos parecida declaración:

«... es preciso tener en cuenta que el previo pago de la cantidad... tiene esencialmente el carácter de condición habilitante, es decir, de requisito o presupuesto de admisibilidad de la pretensión, puesto que el artículo 57, 2, e), obliga a tal ingreso...»

Como contraste con estas y casi todas las anteriores sentencias, llega el momento de que hablemos de alguna excepción, excepción que por lo demás hemos aludido a ella anteriormente, en cuyo análisis es conveniente entrar para detectar esas circunstancias en ocasiones personales que aún es factible remarcar en sentencias de órganos colegiados, como son las salas de nuestro Tribunal Supremo. Se recordará que en una de las sentencias que van a quedar encajadas dentro del repertorio que de ellas hemos recogido, de fecha posterior a la Ley de revisión de 17 de marzo de 1973, se querrá retrotraer su progresismo a alguna sentencia que, como más remota, sólo ascendía a comienzos de 1972, que no dejaba por ello de ser esporádica, en medio de todo ese macizo bloque de sentencias que componen una jurisprudencia de signo tan conservador y obstruccionista, como estamos desvelando. Dicha sentencia era la de 12 de febrero de 1972, cuya disección ahora emprendemos, para reafirmar los asertos que entonces hicimos. La condición de *rara avis* que puede predicarse de dicha sentencia, se comprueba con tener en cuenta que su ponente fue MENDIZÁBAL ALLENDE, que como sabemos, es uno de los autores que más profundamente han examinado el tema que es objeto ahora de nuestro análisis, y una de cuyas conclusiones es precisamente la de la derogación de tan excesivo privilegio, que tan hondas repercusiones está teniendo, diríamos nosotros, por esta jurisprudencia, sobre la esfera, de garantía de los derechos de los administrados, a quienes tantos obstáculos se les pone en lo que debía estar lleno de facilidades para acceder a la vía que por definición es la más neutral. No es de extrañar, por esta concurrencia de la condición de ponente de Sala de estudioso investigador, que la sen-

tencia fuera por otros caminos distintos a los ya trillados. Además concurría otra circunstancia muy específica que eleva con la anterior la sentencia a la categoría de una auténtica excepción en medio de un bosque, en el que no predominan; invirtiendo el dicho d'orsiano, habría que decir ajustadamente que esta sentencia no tiene nada de categoría y sí en cambio, mucho de «anécdota»; la circunstancia también subjetiva era que en ella se enjuiciaba a un Ayuntamiento como sujeto al posible cumplimiento del «previo pago», o sea, que no era un particular corriente, sino una verdadera entidad pública. Se había impuesto una multa al Ayuntamiento de Ayamonte, por haberse extravasado del núcleo urbano, en el transporte escolar de unos niños; recogida en el R. *Aranzadi* con el número marginal 797, su principal considerando dice así:

«Considerando que la Abogacía del Estado opone como obstáculo inicial, la falta de pago de la multa impuesta al Ayuntamiento de Ayamonte, objeción carente de viabilidad, si se observa que la regla *solve et repete*, a la cual alude el apartado e) del artículo 57 de la Ley reguladora de esta jurisdicción *norma en blanco*, pretende asegurar la recaudación de los tributos y la ejecución inmediata de las sanciones administrativas, sin que por su propia naturaleza y finalidad, admita una retorsión de los propios entes públicos, cuando litigan entre sí, incluso situados en distinto nivel, por impedirlo la rigidez de las normas contables, que harían imposible el cumplimiento de este requisito, unas veces, la inexistencia total o parcial de previa consignación presupuestaria para tales atenciones y otras la complejidad de la ordenación del gasto para disponer de fondos dentro de un plazo preclusivo e improrrogable como el del recurso contencioso-administrativo, ya que además la Hacienda Pública cuenta como garantía del cobro con el mecanismo de la compensación de créditos autorizada en el número 2 del artículo 114 del Estatuto de Recaudación, por todo lo cual el párrafo 4.º del artículo 661 de la LRL exceptúa a las Corporaciones locales de la prestación de exacciones, fianzas, depósitos ante tribunales de cualquier jurisdicción, norma genérica y suficientemente expresiva que elimina radicalmente la exigencia del pago de la sanción como presupuesto del ejercicio de la pretensión procesal...»

Es de llamar la atención sobre la manera como la sentencia hace esa declaración tan de pasada, inmersa en los argumentos que maneja como más esenciales, como es la de «norma en blanco» en relación con el artículo 57, 2, e), declaración que podría haberse empleado más a fondo, pero que al no haberlo sido, revela, según creemos, la falta de

madurez—o acaso de audacia— para enmendar la plana a toda una jurisprudencia anterior—y posterior— que contempla tal precepto como algo tan propio, que ha llevado a la interpretación, cuyas líneas directrices están quedando aquí expuestas.

Aunque en el fondo de la argumentación está latiendo una idea de justicia, una justicia material, que se vería frustrada en cuantas ocasiones se exigiera el previo pago a una Corporación local, por la misma legalidad que rige sus actos fundamentalmente económicos, cabría objetar que la misma idea debería existir en todos los demás supuestos sometidos a la revisión de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. De ahí que en atención a otros supuestos, es por lo que en la sentencia creemos se inserta la referencia conceptual del ponente como una «norma en blanco», el artículo 57, 2, e) para los que sólo tiene valor indiciario, y como tal valor hay que aceptarla dentro de todo el panorama sombrío que hemos expuesto de una jurisprudencia que únicamente cambió cuando una ley la ha obligado a ello. Las razones que se manejan para eximir del previo pago a las Corporaciones locales, son más de estrategia que de fondo, dado que nada tienen que ver con dicho previo pago, las dificultades que tales corporaciones pueden tener según su vigente ordenamiento económico-financiero, lo que nada quita para que se elogie el oportunismo de su mención. Por reducir un privilegio se está creando otro, ya que es obvio que si las corporaciones locales quedaban liberadas, se buscaba con ello reducir la injusticia respecto de algunos pocos sujetos afectados por la regla citada, pero no por eso es menor la injusticia comparativa que este tratamiento discriminatorio presupone frente a todos esos afectados, porque en el fondo de esta sentencia, repetimos, late una desconfianza frente a una regla que ha perdido toda razón de ser, sobre todo en la vía jurisdiccional. De ahí que la sentencia se pueda contemplar como un ataque lateral con su pervivencia, dentro de los límites que la vieja redacción del artículo 57 podía permitir como más avanzada. De no verse así, cualquier particular recurrente podría alegar tanto las dificultades económicas que el previo pago le supone—justamente aquí reside uno de los puntos críticos en su mantenimiento— como el contrasentido que encierra algo contra cuya legitimidad se recurre, al pedirse su anulación; a esas dificultades se refiere el recurrente, objeto del auto de la Sala 3.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo, de la misma fecha que la anterior sentencia (ponente, señor ESPÍN CÁNOVAS; R. 798), que, no obstante, no justifican ninguna admisión de su recurso, existiendo, pues, en la misma fecha dos tomas de postura totalmente diferentes, que ya por sí mismas están revelando la injusticia, por una parte, de la vigencia general de la regla *solve et repete*, y por otra, la injusticia que implica soluciones distintas para supuestos similares, en los que se diferencian las personas sujetas (en uno, un ente público, que merece una consideración tan especial que la decisión judicial concerniente es única, dentro de lo que estamos viendo, y en el otro, un mero y simple particular, sin más títulos ni

credenciales que los de cualquier aspirante a una mayor garantía de sus derechos). La solución parcial dada al problema de la vigencia de dicha regla por la citada sentencia, acaso planteaba con más fuerza que todas las restantes sentencias uniformes la urgencia de la revisión por vía legal.

La sentencia de 16 de junio de 1972 hará, como algunas de las citadas, un recorrido histórico en el plano de los diferentes cambios habidos en las distintas esferas que reconoce como aquellas en las que la regla *solve et repete* ha tenido alguna manifestación: en la fiscal, en la esfera administrativa general, en la local y en la Ley de lo Contencioso. En todas ellas, salvo en la última, ha de reconocer que la regla señalada ha desaparecido en sus vigentes normas, por lo que ni en la Ley General Tributaria, ni en el Reglamento del Procedimiento Económico-Administrativo de 1959, ni en la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911 («... donde aquélla desaparece, sustituyéndose por el principio de ejecutividad...»), ni en el ordenamiento local (con su Ley y Reglamentos «... con la importante particularidad de suprimir el requisito incluso para la vía judicial...»). Sin embargo, cuando llega a la última esfera, la jurisdiccional, con gran sequedad, la sentencia se limita a indicar su exigencia en el precepto 57, 2, e) de la misma, sin aludir para nada a los cambios anteriores que la misma pudo manifestar, añadiendo como una gran conquista los rasgos generales con que se ha interpretado por la jurisprudencia:

«Nuestra Jurisprudencia ha calificado a esta exigencia como un requisito esencial inexcusable, imprescindible para recurrir, pero la reciente... ha marcado una evolución importante frente a la anterior... a 1956, que no admitía sino el (previo) pago en sentido estricto, como forma de dar cumplimiento a este requisito; aquélla admite ya, como formas equivalentes o suficientes de pago, la consignación y el depósito...».

El fondo argumental de la sentencia no deja de ser estrambótico, dado que la cita expresa anterior de todas esas otras esferas, como demostrativas de la sucesiva supresión de la aplicación de la regla *solve et repete*, se hace como «argumento para una mayor convicción» de esa jurisprudencia más aperturista, de admisión de nuevas fórmulas como sustitutivas del riguroso cumplimiento del previo pago, se han admitido por la jurisprudencia posterior a la Ley de 1956. Es como si el tribunal viniera a indicarnos que, teniendo en cuenta todos esos cambios legislativos anteriores, no se puede exigir a sus sentencias mayor rigor interpretativo a la hora de fijar la forma de cumplimiento de la vieja regla *solve et repete*; pero todo esto, partiendo de una premisa indiscutible: es un precepto de la propia Ley Jurisdiccional que lo establece, sin entrar para nada en su fondo, y quedándose con su

apariencia: la exigencia. Lo único que puede hacer la jurisprudencia en su interpretación es disminuir el viejo rigor y admitir en su lugar las que calificamos de «fórmulas espiritualistas» —aval, depósito, etc.—. La sentencia de 22 de abril de 1972 calificará a tal jurisprudencia de «... amplia y progresiva...».

LA JURISPRUDENCIA SOBRE «SOLVE ET REPETE», TRAS LA LEY 10/1973,  
DE 17 DE MARZO

La sentencia de 24 de diciembre de 1973 (R. *Aranzadi*, 4.680) muestra en su contenido toda la tendencia paradójica en la evolución requisitoria del «previo pago» en materia de multas, ya que contemplando como cuestión litigiosa la falta de pago en reclamación contra liquidación por el Impuesto de Sucesiones, precisamente por la ausencia de su exigencia, en su normativa específica (texto refundido, regulador de dicho impuesto), declara lo mismo que la de 7 de diciembre de ese mismo año (R. *Aranzadi*, 4.407), que el previo pago es aplicable a las multas, sin que se distinga a qué clase de ellas, pareciendo encerrarlas en una misma medida. Dice así esta última:

«Que en el ámbito de las disposiciones generales que en lo sustantivo regulan la materia tributaria, no se recoge (la exigencia del previo pago) desde que fue derogada la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1870, la regla *solve et repete*, pues en la Ley de 1 de julio de 1911 desaparece y no se incorpora a la legislación tributaria que se promulgó en 28 de diciembre de 1963, y en el campo de lo tributario municipal, desde el Estatuto de 8 de marzo de 1924 no se recoge esta regla y, por el contrario, en el Derecho vigente, se declara de modo directo la no exigencia de pago para el ejercicio de la acción judicial, *salvo en el caso de las multas...*».

Con una sistemática legal elogiada, el Tribunal Supremo reconoce aquí que la regla *solve et repete*, como regla general, tiene su encaje adecuado en aquellas normas que con carácter más genérico regulaban y regulan la materia tributaria, materia que, como hemos dicho, nos parece la más idónea para exigir la aplicación del *solve et repete*, como esta sentencia reconoce; de aquí su alusión a las manifestaciones más conocidas de tales normas, como son la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda, de 1911 (todavía vigente, aunque en trance de revisión, para lo que se ha formado una Comisión de varios miembros, por Orden del ministro de Hacienda, en cumplimiento tanto de lo dispuesto en la vigente Ley de Presupuestos, como en la asimismo vigente Ley del III Plan de Desarrollo Social), y la Ley General Tributaria, a que se refiere por su fecha de promul-

gación (28 de diciembre de 1963), normas que a pesar de su generalidad y de su condición en cierto sentido de «leyes-cuadro» de la actividad tributaria, no recogen dicha regla, como tampoco la recogen las disposiciones locales. Resulta, sin embargo, desde esta misma perspectiva local, la exclusión de las multas, dado que en tales disposiciones ninguna excepción se establece, antes al contrario, al calificar a las multas de «exacción», se les aplica, por extensión analógica, el régimen común de las exacciones, una de cuyas reglas más sobresalientes es la no exigibilidad del previo pago:

«Artículo 727, 4: Para reclamar... contra el importe de la cuota liquidada por una exacción, no se requerirá el previo pago de la cantidad exigida...»

Las multas quedan sujetas al régimen común—como se ve, además, por el artículo 385 de la misma ley—. Antes al contrario, es en este ordenamiento local en donde hallamos una subsunción en ese régimen común de las multas, como no lo encontraremos en ninguna otra parte y, por consiguiente, en su tratamiento igualitario frente a ese régimen común. Si el artículo 434 tiende a conceptuarlas como una clase más de «exacciones municipales», al enumerarlas como tal e incluirlas en la relación de exacciones, efectuada por dicho artículo, el artículo 727 somete todas las «reclamaciones sobre aplicación y efectividad de exacciones...», al mismo régimen de no exigencia del previo pago (véase en particular su párrafo sexto, en que se tipifica la garantía del reclamante solicitante de la suspensión aplazada del pago de la obligación contra la que reclama, garantía que ha de alcanzar a «las multas», lo que es buena prueba de que el previo pago no es a ellas aisladamente exigible; mas cuando en dicho supuesto las multas aparecen como «coercitivas» en torno a una deuda tributaria principal, motivada por una exacción de naturaleza más típicamente tributaria, como puede ser cualquier arbitrio). Se podría confirmar en esta misma esfera local, por la vía de las «multas-sanción» a que se refiere el artículo 336, contra las que el mismo precepto, en su número 6, habilita el correspondiente recurso contencioso-administrativo en una sola instancia, ante la Sala de lo Contencioso, de la respectiva Audiencia Territorial, sin exigir su previo pago; sólo una excepción que, como tal, se formula expresamente, y dentro de este mismo campo se enuncia por el artículo 419, en relación con las multas impuestas por los Gobernadores civiles «a los Presidentes de las corporaciones locales», cuyo apartado segundo impone «el previo pago» de esta forma:

«La imposición de las multas se hará por medio de acuerdo razonado que especifique concretamente los motivos de la sanción, y será recurrible, *previa su consignación*, en término de diez días, ante el ministro de la Gobernación, que resolverá sin ulterior recurso.»

La regla tiene carácter de «excepción» desde todas las perspectivas, lo que conduce a su formulación expresa; las mismas autoridades, sancionante —Gobernador civil— y sancionada —Alcalde—; el carácter «grave» que tácitamente se predica de la falta, en función precisamente de la persona comitente de la misma, autoridad pública, para cuya sanción se busca la ejemplaridad y, por consiguiente, un mayor rigor en la exigibilidad de la sanción, a diferencia del caso anterior, en que los sancionados (multados) son los funcionarios locales.

Más aún: cabría decir que en esta esfera local es donde encontramos mejor formulada la vía doctrinalmente más ortodoxa en orden a la exigibilidad de los créditos y cantidades determinadas en su cuantía, ya que si, como estima la doctrina, en lugar del previo pago, lo que debería correr en su lugar sería el procedimiento administrativo adecuado para llevar a cabo su cobro —procedimiento administrativo de apremio o cualquier «otro coercitivo»—, lo que en síntesis es lo que se recoge en los artículos 380 y 727 de la LRL y, sobre todo, en el 237 de su Reglamento de Haciendas Locales, cuyo texto transcribimos a continuación, como muestra modélica de lo que decimos:

«I. La interposición del recurso previo de reposición no interrumpirá el procedimiento para hacer efectivos los ingresos motivados por el acto administrativo reclamado.»

O sea, la interposición de la reclamación económico-administrativa, como la del recurso potestativo de reposición, previamente, no implican ni la suspensión en la exigencia de pago de la cantidad objeto de la reclamación o recurso, ni su aplazamiento, pero tampoco la facultad exorbitante para la Administración pública de poder exigir su pago al reclamante, colocándole a éste en la situación más desigual de tener que adelantar su pago, por reclamar, cuando de no hacerlo, pagaría en el momento oportuno, que tenga señalado. En el mismo sentido que el precepto transcrito, el artículo 224:

«I. Las cantidades liquidadas, aunque fueren objeto de reclamación, serán siempre exigibles a los contribuyentes y no se suspenderá el procedimiento para la cobranza, con todas sus consecuencias legales...»

Dentro de este marco tenemos sólo un ejemplo de «multas» en las que su previo pago viene pronunciado en términos de perentoriedad y ejecutividad inmediata del acto impositor de las mismas. Para ellas, más que lo primero, ya que su exigencia no viene postulada en aras ni en función de una posible reclamación, más o menos próxima, lo que se manifiesta es la nota más típica de cualquier acto administrativo, como es el de su ejecutividad: aquí tendríamos una manifestación de voluntad de una autoridad administrativa, consistente en



la imposición de una multa que, como cualquier otra declaración de voluntad administrativa, debe ser inmediatamente cumplida:

LRL. Art. 115, 2: «... en los casos de infracción de las Ordenanzas municipales, se podrán imponer por los Agentes de la autoridad multas inmediatamente ejecutivas, sin que su cuantía pueda exceder, en ningún caso, de 10 pesetas».

Frente a este panorama, es en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa de 1956, en cuyo artículo 57, 2, e), se encontraba una referencia a la regla del «previo pago» o del *solve et repete*, como un requisito a cumplir para poder reclamar, por supuesto, por la vía tipificada en la misma, la contencioso-administrativa, donde se la aplica cuando la pretensión verse sobre «contribuciones, impuestos, arbitrios, multas y demás rentas públicas y créditos definitivamente liquidados». Esta exigencia es tanto más chocante cuanto, como ha quedado constatado —por los mismos párrafos de la sentencia citada—, al contenerse en una ley de un ámbito y alcance totalmente distinto al de las normas más típicas, reguladoras de las materias a que la exigencia se refiere; si ésta se extiende a los impuestos, y en sus textos refundidos, salvo excepciones, para nada se dispone sobre su aplicación, cabe preguntarse con qué derecho el legislador irrumpe por vía de una ley tan ajena a la materia regulada, en la exigencia de requisito tan exorbitante como el comentado. De aquí a llegar que la exigencia se imponía en virtud de un requisito procesal no había más que un paso, que se dio por una reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, que es la que justamente ha sido totalmente rectificada por el Tribunal Supremo con posterioridad a la revisión de dicha norma por la Ley 10/1973, de 17 de marzo. La contradicción en la normativa anterior era manifiesta: porque, por una parte, la normativa material, por la que se recurría, como podía ser la local, tal como ha quedado expuesto, podía no establecer la aplicación de semejante regla, regla que aparecía, sin embargo, cuando la reclamación alcanzaba la vía contenciosa, para la que expresamente su ley jurisdiccional, con una redacción no exenta de equívoco, parecía habilitar un requisito procesal que debería cumplirse por los interesados si no quisieran ver sus pretensiones principales desestimadas, sin entrar en su fondo, para comprobar su justicia. Con una interpretación jurisprudencial, ateniéndose al sentido más literal de la norma, pero también más catalizador y cribador de los intereses de los reclamantes, se fue produciendo una cadena de sentencias cuyo efecto retardado repercutía en el mismo ámbito material sobre el que sin querer incidían, dado que había muchas posibilidades de que si el órgano judicial iba a exigir el previo pago, para admitir a trámite el correspondiente litigio, tal previo pago se fuese instrumentando y realizando mucho antes de que la pretensión tuviera su entrada en la vía judicial. Cree-

mos que se llegó a una situación en la que dicho «previo pago» no se sabía exigido si por la misma norma material de la que procedía la cantidad susceptible de impugnación, o como anticipo de una futura y próxima reclamación contencioso-administrativa. Por cualquiera de las alternativas, bastaba con cualquier norma, sin que necesariamente fuera de rango legal, para montar dicha exigencia; no es de extrañar, por consiguiente, la mencionada sentencia de 1973, que pasando por encima la vigencia de un texto legal revisado—que ni siquiera cita—, se atuviera para la inadmisibilidad del respectivo recurso contencioso-administrativo, a la previsión de una norma con rango de Decreto; no es de extrañar tampoco que, protegida tácitamente por jurisprudencia tan conservadora, la Administración pública dictase múltiples disposiciones en las que se imponía la exigencia del previo pago, para reclamar por contraste con el silencio que las adecuadas normas legales exteriorizaban sobre tal extremo, amparándose en una actitud jurisprudencial obstruccionista en la mayor facilidad de acceso al examen en profundidad de sus derechos e intereses particulares.

Dicha actitud jurisprudencial persiste, con el ejemplo dado, aun después de la revisión de la mencionada Ley Jurisdiccional, en clara contradicción con alguna otra sentencia que admite, por el contrario, la aplicación de la revisión y, por consiguiente, del nuevo texto normativo que dispone la aplicación del «previo pago», sólo cuando así venga exigido apriorísticamente por la correspondiente norma legal. Será, por consiguiente, otra ley—a la que se remite por «norma en blanco», según la conceptúan algunas recientes sentencias—la que deberá disponer la exigencia del *solve et repete* para que dicha exigencia pueda tener cabida en la vía jurisdiccional contenciosa, quedando así el Derecho más conforme con la lógica, ya que ninguna razón de ser tenía elevar a requisito procesal, lo que ni siquiera era considerado como tal requisito por la respectiva norma material. La sentencia de 30 de junio de 1973 (R. *Aranzadi*, 3.098), en contraste con esa otra sentencia ya citada, es una de las que admite la aplicación de la nueva redacción del artículo 57, efecto de la revisión de 1973, considerando que no hay por ello ninguna aplicación retroactiva del nuevo texto, dado que la nueva redacción no es más que «aclaratoria»; la sentencia confirma otra anterior, en la que el tribunal *a quo*, a pesar de las alegaciones en pro de la inadmisibilidad del recurso contencioso por falta del previo pago, expuestas por el abogado del Estado, así como por el Ayuntamiento, había entrado en el examen de la cuestión planteada, por lo que seguidamente recoge en el primero de sus considerandos esta sentencia:

«... problema (el de la inadmisibilidad) que ha de ser resuelto en la misma forma en que ha sido decidido por el tribunal *a quo*, por venir fundado en un razonamiento válido y correcto, como es el de la prioridad de examen de la regularidad del procedimiento seguido en vía ad-

ministrativa, sobre el de las cuestiones afectantes a la mayoría de los presupuestos procesales del recurso contencioso-administrativo, entre otros, el del previo pago...».

Y en donde vemos confirmadas nuestras anteriores indicaciones, sobre todo, aquella alusiva a un ordenamiento que no exigía el previo pago, y sobre cuya reclamación había de incidir la exigencia del mismo, por la vía inadecuada de la exigencia procesal, confirmándose el riesgo del corte producido entre la misma cuestión material, para la que su normativa no preveía dicha exigencia, a pesar de admitir, posiblemente, su correspondiente vía impugnatoria, y esa misma cuestión, llevada ante los tribunales contenciosos-administrativos, que habría de ser dejada de lado, si se alegase por el defensor de la Administración, el incumplimiento del requisito procesal reseñado, corte sólo superado en pocas sentencias, entre las que habría de incluirse la de este tribunal *a quo*, a que se refiere el Tribunal Supremo en el párrafo transcrito. Sin embargo, para mayor firmeza de su postura y, por tanto, de su rechazo a la inadmisibilidad, el Tribunal Supremo añade el argumento de la vigencia de un nuevo texto de la Ley Jurisdiccional, en el sentido de que este nuevo no hace más que aclarar el antiguo:

«... razonamiento que en esta apelación no ha podido ser combatido con suficiente eficacia, sino que puede ser reforzado con un argumento nuevo, surgido de un *acontecimiento legislativo*, aparecido con posterioridad a la sentencia que nos ocupa, pero perfectamente aplicable en el caso de autos por ser más aclaratorio que innovador; argumento consistente en el hecho de que en la reforma de nuestra Ley Jurisdiccional, de 27 de diciembre de 1956, por la Ley 10/1973, de 17 de marzo, se aprovecha la misma con un decidido propósito de deshacer el equívoco creado por la desacertada redacción del precepto contenido en el repetido apartado e), del número 2, del artículo 57 de la Ley Jurisdiccional, al que se refiere el del número 2 del artículo 132 de la misma Ley: "... en los casos en que proceda *con arreglo a las leyes...*" (el previo pago), retocando al efecto la norma contenida en ese número 2 del artículo 132..., refiriéndose a esta exigencia del previo pago, con una matización altamente significativa, al enlazar tal exigencia con la de que venga impuesta expresamente *en otra ley*, esto es, en otra distinta a la de la Jurisdicción».

Y debatiéndose como se debatía en esta ocasión, la exigencia de una cont. especial local por aumento de valor, el Tribunal Supremo

ha de reconocer que el previo pago, por remisión a la Ley material correspondiente, como en el presente caso, es la de Régimen Local y, en particular, sus preceptos sobre las Haciendas locales, no tiene acogida (tal como acabamos de probar, con la referencia a tales preceptos). En cambio, la sentencia de 2 de febrero de 1973 (R. *Aranzadi*, 396), un mes antes de producirse la revisión a que alude la anterior, es buen signo externo de la comunión jurisprudencial con la cualificación del «previo pago» como requisito procesal impuesto por la Ley jurisdiccional, en una materia en la que el mismo no es exigible, como es ésta de las Haciendas locales (se planteaba también en ella la exigencia de una cont. especial). Ante la alegación de inadmisibilidad, suscitada en la apelación por el defensor de la Administración:

«...al no haber acompañado el recurrente el escrito de interposición, la carta de pago acreditativa del efectivo ingreso en la Caja municipal del importe de la cuota reclamada por contribuciones especiales y resultar de los autos, que el pago se efectuó con posterioridad a la interposición del recurso contencioso-administrativo...».

Donde se ve cómo la aparente neutralidad de un requisito cualificado de «procesal» tiene los efectos retardados a que nos hemos referido, porque se sobrepone al propio ordenamiento material—en este caso local—para llevarle a un ámbito distinto, porque es obvio que así sucede si el pago tiene que hacerse a las autoridades locales, y sólo es su prueba lo que tiene que aportarse a la vía judicial para cumplir con el requisito procesal. Lo que sigue carece de interés, por cuanto si bien sería destacable como una corriente de cierta amplitud, en medio de esa jurisprudencia conservadora y obstruccionista, que declara el previo pago, como exigencia sin matizaciones, de la Ley Jurisdiccional, por cuanto admite cumplida la misma, si así ha sido por el interesado recurrente, aun después de interpuesto el recurso, y dentro del plazo de diez días que se le concedió para cumplir con tal formalidad, no hace más que confirmarla. En el mismo sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 1972 (R. *Aranzadi*, 5.136).

La sentencia de 27 de junio de 1973 (R. *Aranzadi*, 2.765) se mueve en el mismo ámbito de la ya citada de 27 del mismo mes y año; similar era la cuestión debatida, como era el pago de unas cont. especiales. Al igual que en aquélla, hay una aplicación ex novo de la nueva visión revisada del texto de la Ley Jurisdiccional, formulador del requisito del previo pago, entrando en el examen del fondo, revocando el fallo del tribunal *a quo*, que precisamente, había declarado inadmisibile el recurso por la falta del previo pago de la cont. especial controvertida. Resulta curiosa la sentencia que, sin venir a cuento por la cuestión debatida, y sólo como *argumentum ad probationem* del nuevo giro dado por la Ley de 1973, al viejo texto de 1956, en

el sentido de que el previo pago sólo será exigible, si así lo dispone «otra ley», distinta, por supuesto, a la jurisdiccional, enumera una serie de esas «otras leyes», en que expresamente se establece tal exigencia (Ley de Montes, de 8 de junio de 1957; Ley de Orden Público, de 30 de julio de 1959; Ley de Viviendas de protección oficial, de 24 de julio de 1963, y que tiene que reconocer no lo es por las disposiciones reguladoras de las Haciendas, estatal y local:

«exigencia (del previo pago) por el contrario que no imponen tanto la Ley General Tributaria como el artículo 727, 4, de la Ley de Régimen Local, *por lo que en materia de exacciones locales la reciente modificación de la Ley Jurisdiccional refuerza el principio de que el requisito del previo pago sólo será obstáculo para la admisión del recurso contencioso, cuando expresamente se exija por alguna otra ley que regule materialmente las Haciendas locales*, y que ante el hecho jurídico de su no existencia conduce a la no admisión de la excepción de inadmisibilidad que la sentencia apelada acoge al amparo del apartado f) del artículo 82, en conexión con el apartado 2, e), del artículo 57 de la Ley Jurisdiccional» (las cursivas son nuestras).

Confirmación de lo que llevamos exponiendo, como una revelación de la lógica jurídico-material que se encerraba en un precepto, que sólo en virtud de una revisión, hasta cierto punto, interpretación auténtica de un texto legal anterior, ha adquirido la conformidad con su expresión literal. Desaparece por esta interpretación jurisprudencial, llevada de la mano por una precedente revisión legislativa, el absurdo existente desde 1956, en el que los jueces reclamaban el previo pago por cantidades a las que su mismo ordenamiento material dejaba libres de tal exigencia, con la paradoja, como ya hemos dicho, que la exigencia aparentemente sólo procesal, debía virtualizarse en su campo material; en éste como en los casos analizados, el de las Haciendas locales, en el que, por rebote, incidía una formalidad procesal, sólo en principio exigible para la interposición correcta del respectivo recurso. El *nonsense* de esta jurisprudencia, atendida al sentido más estricto y gramatical de las palabras, sobresale por esa contradicción, por lo que cualquier matiz favorecedor de cierta amplitud en esa interpretación no la quitaba para que en el fondo fuera sustancial e ideológicamente la misma: que en lugar de un previo pago, efectuado forzosamente antes de la interposición del recurso contencioso, se posibilitase su cumplimiento después de interpuesto, mediante la concesión de un plazo para tal objeto, como se admitiesen fórmulas subsidiarias del mismo—depósito, consignación, aval bancario, etc.—, no quita a dicha jurisprudencia su signo retardatario, del que únicamente ha salido, merced a una revisión por ley, de la propia norma reguladora sobre la que tal jurisprudencia se montó. No disminuye este juicio algún

atisbo o alguna excepción, a la que se agarra esta nueva jurisprudencia, como esta última sentencia, que cita una sentencia de 12 de febrero de 1972 como la que la inicia, cuando como hemos visto, con una sentencia de febrero de 1973, y por tanto, de apenas un mes antes de la revisión de la Ley de marzo de ese mismo año, se insiste en la postura más tradicional y reiterada hasta ella, o sea la que configuraba el previo pago, como requisito habilitante a efectos procesales, con todas las paradojas que esto acarrea en el ámbito material de la cuestión debatida.

Es evidente, pues, que al ponerse de acuerdo con la citada revisión, la formalidad con la materialidad jurídica, o si se quiere, el mismo Derecho, en su vertiente de forma con su visión de contenido, ha desaparecido la anterior contradicción en aquel campo que como el de las Haciendas locales no establecía como presupuesto jurídico, la regla *solve et repete*. Regla inaplicable, desde esta perspectiva de su normativa material, a todas las manifestaciones de dichas Haciendas, entre las que figuran las multas. No hace falta ser muy despierto para comprobar cómo las mayores alegaciones de inadmisibilidad se hacían en esta esfera, precisamente, por no disponer ni venir dispuesto en ella la exigencia del «previo pago», con lo que la exigencia procesal, en sí misma, chocaba más, aprovechándose de su desconocimiento la propia Administración y saliendo como único perjudicado, el particular recurrente, que si antes no había pagado, era porque ningún precepto, ni autoridad, se lo había exigido.

La sentencia de 27 de octubre de 1973 (R. Aranz. 3.879), en el campo de la Hacienda estatal, intenta también agarrarse a la de 12 de febrero de 1972, para probar su apertura, y cómo ésta es anterior a la revisión de marzo de 1973, que según este punto de vista, no habría hecho más que hacerse eco de tal apertura —cuando realmente, como vemos, es todo lo contrario—, deteniéndose a conceptualizar el precepto fruto de la revisión como:

«... una norma en blanco o de reenvío, que habrá de ser completada en cada supuesto, por otro precepto legal que imponga para la materia concreta objeto de discusión, el pago o el depósito previo de la cantidad líquida exigida en el acto administrativo que es preciso combatir, pues si tal exigencia específica no existe, la impugnación contenciosa no quedará limitada por obra del artículo 57, 2, e) ... sin perjuicio, claro está, del derecho de la Administración para ejecutar el acto recurrido, a menos que se haya obtenido la suspensión del mismo... y como en relación al Impuesto de Sociedades, que es del que ahora se trata, ninguna ley exige el previo pago como requisito necesario para atacar una liquidación... la inadmisibilidad aducida al contestar la demanda, no puede ser acogida.»

Basta pensar en que gracias a un retoque legislativo, esta sentencia puede contener pronunciamiento como el transcrito, para darse cuenta que su sentido habría sido muy distinto, de haberse emitido con anterioridad, como otra sentencia, de 7 de noviembre de 1973 (R. Aranz. 4.019), reconoce expresamente, atribuyendo al mecanismo legal, y no a las propias estrecheces interpretativas, la defectuosidad previsora en orden a la aplicación de la regla *solve et repete*:

«Que invocada por el Abogado del Estado, como causa de inadmisibilidad, la prevista en el artículo 82 de la Ley de la Jurisdicción, en relación con el artículo 57, 2, e), por no haberse acompañado el documento justificativo del pago, hay que tener en cuenta que el precepto últimamente mencionado, a diferencia de su antecedente legislativo contenido en el artículo 6.º, de la ley de 22 de junio de 1894, reiterado en el texto refundido de 8 de febrero de 1952, introdujo la novedad —sin duda basado en el designio del legislador de reducir las inadmisibilidades— de limitar la justificación documental del ingreso previo a aquellos casos en que la legislación del ramo lo exija, y como en el presente caso viene a ser atacada una liquidación por la tasa de canon..., cuyo Decreto de convalidación así como la Ley de 26 de diciembre de 1958, no imponen el previo pago para acudir a la vía contencioso-administrativa, ha de llegarse a la consecuencia de no acoger la causa de inadmisibilidad aducida en el escrito de contestación a la demanda...»

Con la aclaración por nuestra parte de que la Ley de 26 de diciembre de 1958, a que se refiere, es la reguladora de las tasas y exacciones parafiscales, en cuyo cumplimiento habrían de dictarse los numerosos Decretos de convalidación (se entiende, legal) de múltiples tasas y exacciones parafiscales, publicados durante el siguiente año a dicha ley, la sentencia insiste en el sentido novedoso del retoque legal de 1973, y su diferencia —insistiendo por tanto en la postura que hemos calificado de tradicional en la jurisprudencia— con los textos precedentes, remitiéndose para su mayor seguridad a la primera manifestación de ley de lo contencioso (1894), así como a su refundición de 1952 (como consecuencia del recurso de agravios, establecido a partir de 1944, para la esfera funcionarial). Tales referencias legales, sin dejar de ser históricas, y por tanto, de escasa relevancia práctica y jurídica, no reducen ni liberan a esta sentencia, de la imputación tradicional, con que genéricamente cualificamos a toda la mayoría de decisiones judiciales emitidas en torno a la ya vieja y caduca regla del *solve et repete*. La Sentencia de 15 de noviembre de 1973 (R. Aranz. 4.106) abunda en los mismos extremos, recordando una vez más —lo que conviene puntualizar se ignoraba con el texto de 1958— que ni la Ley General Tributaria,

ni las disposiciones arancelarias, exigen previo pago ni justificación documental del mismo. Queda claro que toda esta jurisprudencia está demostrando la total incongruencia de la que la precede, dictada cuando según ella, los textos legales reguladores de su misma actuación no le autorizaban a salir de los estrechos lindes de una interpretación que a quien más perjudicaba era a los propios recurrentes, que se veían con la sorpresa, en su reclamación, de un nuevo requisito, cuya posible observancia entonces, dependía de la misma amplitud —mínima amplitud— de la intervención judicial, ya que no sólo era la exigencia *ex novo* a que la casi totalidad de los jueces contenciosos se sujetaba en virtud de un precepto legal que estimaban así lo imponía, sino que esa exigencia originaba en su cumplimiento cierta variación, causante a su vez de mayor falta de equidad en el tratamiento de cuestiones similares, en las que por principio, debemos decir, faltaba tal cumplimiento, ya que mientras en unas ocasiones el órgano judicial admitía la posibilidad de que la exigencia podía cumplirse, otorgando al recurrente un plazo adicional para ello, en otras, era suficiente que el pago no se justificase como realizado antes de la interposición del correspondiente recurso, para que automáticamente, sin más, se desestimase por la forma, el recurso interpuesto, a lo que habría que añadir la misma forma en que se podía entender cumplido el previo pago, y sobre cuyas modalidades han girado la mayoría de los estudios producidos y publicados sobre este tema (3).

Por esto, la Jurisprudencia que comentamos carece en sí misma de esa fuerza innovadora y de empuje con que algunos han querido ver toda actuación judicial, limitándose a ser llevada de la mano, como ya hemos dicho, por un texto legal que gracias a su nueva redacción, la ha señalado una dirección lógica y coherente con el resto del ordenamiento jurídico. La Sentencia de 18 de diciembre de 1973 (R. *Aranz.* 5.168) reconocerá la exigencia del previo pago, por venir así dispuesta por su propia normativa material, como era en la cuestión litigiosa, la Ley de Orden Público, si bien se opondrá a la alegación de inadmisibilidad expuesta por el defensor de la Administración, que la basada en la falta de pago total, por cuanto el recurrente sólo había depositado un tercio, lo que por ser conforme con dicha ley, se estima como suficiente por el Tribunal Supremo. En cuanto la sentencia de 19 del mismo mes y año (R. *Aranz.* 5.173) reitera la calificación del artículo 57, 2, e), después de 1973, como un precepto en blanco —una *Blanketsätze*, que diríamos con terminología alemana, tan influyente en el ánimo de nuestros juzgadores—, que expresamente se está remitiendo a «otra ley» que no sea la jurisdiccional y distinta a ella.

Ha sido precisa, pues, una revisión legal para que la Jurisprudencia acabara con una postura que no había ido más que en demérito de los particulares, y al mismo tiempo, administrados (aunque a veces

(3) En el número 6 de la Revista «Crónica Tributaria», del I. E. F., se incluye un reparto pormenorizado de las distintas fórmulas de «previo pago», llegadas a admitir por el Tribunal Supremo.



entraban en tal grupo las mismas Administraciones públicas, porque dada la extensión desmesurada que se otorgó al *solve et repete*, aplicable a todos los temas con algún aspecto económico, y así en la citada sentencia de 16 de diciembre de 1972, el posiblemente perjudicado por tal interpretación era un Ayuntamiento que recurría contra su obligación por Seguridad Social, obligación que en el caso de autos, más que de pagar alguna cuota determinada, versaba sobre su misma inclusión como «sujeto» en el correspondiente Padrón). Las consideraciones que hemos expuesto sobre sus posibles incidencias en la misma esfera administrativa, dado que es perfectamente viable imaginar que la Administración, sobre dicha base, pudiera iniciar comportamientos más apoyados en un conjunto de sentencias, siempre en el mismo sentido, que en una normativa, que por omisión, pudiera en cierto modo, acompañarla, tienen algún reflejo, por ejemplo, en J. BASANTA DE LA PEÑA, que reconoce sin embargo, de manera tajante, que «no hay obligación de ingresar las liquidaciones giradas por la Administración, ya sea estatal, institucional o local, en materia tributaria, a cargo de un contribuyente, cuando éste ha recurrido frente a ellas, en vía económico-administrativa...» (véase su comentario titulado *Más vale dar garantías*, publicado en «Hojas de Alcabala», *ABC*, 7 de octubre de 1972), declaración interesante, por la fecha de su formulación, anterior a la de la nueva normativa. Decimos que era viable porque sobre estos dos puntales —jurisprudencia cerrada a cualquier interpretación amplia, superadora de un punto de vista meramente formal y unas leyes materiales guardadoras de silencio— podían arbitrarse comportamientos en el sentido de exigir el previo pago, como una exigencia autónoma que añadía a sus propias determinaciones, porque, incluso, podía llegar a razonar, con esto ahorramos alguna sorpresa al posible y futuro recurrente, dado que le advertimos previamente de una necesidad que entonces actuará de criba selectiva para poder entrar en el fondo del examen de la cuestión discutida. Señalamos los ingredientes que podían operar en favor de ciertos excesos, cuyo origen habría que remontar a una actitud jurisprudencial de la que aún quedan resabios en unas decisiones montadas sobre una óptica legal totalmente distinta.

Con esta jurisprudencia parece que la regla *solve et repete* deja de ser esa «espada de Damocles» que oscilaba sobre cualquier recurrente, y particularmente, sobre el que tuviera la condición de «contribuyente»; cualquier administrado, a quien se hubiera dirigido un acto administrativo, de algún significado económico, podía verse afectado por tales condicionamientos, por la aplicación, aún tácita, de dicha regla, más graves, ya que a su clásica cualidad de privilegio exorbitante en pro de la Administración pública, en ciertos casos, venía a añadirse su alegación por los Tribunales contenciosos a manera de último reducto defensor de modo general.

La sentencia de 27 de octubre de 1973 (R. Aranz. 3.691) es muestra de las contradicciones en que la Jurisprudencia se ha movido en torno al *solve et repete*, ya que aún de fecha posterior a la Ley de re-

visión de la Jurisdicción contencioso-administrativa, de 17 de marzo del mismo año, uno de sus considerandos se enfrenta con el tema de la inadmisibilidad del recurso, alegada una vez más por el defensor de la Administración Pública, dando una respuesta negativa a dicha pretensión oficial, pero muy matizada, cuando debía ser más evidente y contundente:

«... la causa de inadmisibilidad alegada... de falta de previo pago al Tesoro de la liquidación impugnada... que debe ser rechazada ya que de una parte según la más reciente doctrina sentada por esta Jurisdicción cuando como en el caso presente se encuentra avalada la cantidad controvertida de modo que garantice suficientemente los intereses de la Hacienda, procede admitir el recurso, como entre otras sentencias declararon las de 19 y 28 de febrero de 1973, y por otra parte, la modificación jurisdiccional por Ley de 27 de marzo de 1973, en su artículo 132, 4, al regular los trámites procesales de la declaración de pobreza ante esta Jurisdicción establece que el demandante que solicitare tal declaración no estará obligado a acompañar el documento acreditativo de pago, a que se refiere el artículo 57, 2, e), más que cuando así lo exigiera expresamente otra ley, poniéndose de relieve de este modo que la exigencia del citado precepto no es sino norma de reenvío para cuando una determinada ley exija como requisito habilitante del recurso, el previo pago de cantidad determinada debida a la Hacienda u otros entes públicos, y como quiera que en el texto refundido del Impuesto sobre el Lujo conforme al cual se gira la liquidación aquí discutida, no se exige este requisito, es claro que en modo alguno procede estimar la inadmisión alegada...».

La revisión legal se trae a cuento, en segundo lugar, después que la sentencia recalca sobre lo avanzado de su postura de admitir hecho el previo pago, bajo la forma de aval, que era a lo que con anterioridad a su fecha se había alcanzado como cota máxima de su progreso. Por otra parte, al versar sobre un tema de Hacienda pública, y reconocer expresamente que la respectiva norma material nada exige sobre el particular, esa misma Jurisprudencia confiesa su signo conservador y obstruccionista: si el «previo pago» afecta a una cantidad determinada conforme a otra legislación, su exigencia por un órgano judicial no tiene más sentido que como un obstáculo defensor de su propio funcionamiento y dinámica, resaltando su falta de justicia material, ya que parecería lógico que si alguna norma debía poner su exigencia, tendría que ser la misma que establece las reglas para su determinación, pero no una ley que como la jurisdiccional, a lo que debe atender es a averiguar si tal cantidad y su determinación, se hizo de

acuerdo con los cánones específicos para ella vigentes. La misma Sala, en esta ocasión, exhibe su presunto vanguardismo, citando su admisión del aval como forma del «previo pago», pero con su mención está perjudicando la alegación del segundo argumento, el de la revisión legal, que justamente por haberse producido, ha dejado sin valor alguno, al primero. ¿Qué utilidad o eficacia tiene a efectos de la admisión o rechazo de la causa de inadmisibilidad alegada, que exista o no aval, y por tanto, que exista o no, previo pago, si hay un precepto legal que libera de tal aval y de tal previo pago? El argumento parece jugar a manera de un *obiter dicta*, como significando que si el previo pago había llegado a admitir fórmulas tan espirituales como las del aval, con una ley que establecía sin matices el previo pago, mucho menos se exigirá con una ley que ha revisado esa otra anterior, derogando dentro de su ámbito procesal, la exigencia del *solve et repete*. Es por esto por lo que hablábamos de su signo contradictorio, ya que ningún valor tiene, después de 17 de marzo de 1973, referirse a esas fórmulas espiritualistas, por cuanto cualquiera que sea su alcance, no tienen ninguna vigencia. Resulta así harto revelador cómo viejas posturas, por avanzadas que fuesen, llegan a adquirir cierta permanencia, incluso, como con el Cid, tener vida después de muertas, descubriendo con su pura mención las vacilaciones que todavía subsisten en una jurisprudencia a quien la regla *solve et repete* ofrecía la ventaja de no penetrar en el fondo de los asuntos enjuiciados, y por consiguiente, de dejar pendientes las cuestiones de justicia material planteadas, porque la elevación a requisito procesal de la mencionada regla era apropiarse artificialmente de una regla que no le correspondía, por cuanto, insistimos, su única exigibilidad debería venir impuesta por una ley material (en este caso, como en la casi totalidad de los planteados, como es obvio, las sumas discutidas eran en concepto de impuesto, siendo paradójico frente a ese comportamiento jurisprudencial, que las normas fiscales o, si se quiere, la del propio impuesto por el que aquellas se habían devengado no establecían su previo pago como condición *sine qua non*, para su impugnación; *de facto*, tal exigencia quedaba desprovista de toda base material, convirtiéndose en una mera reliquia procesal, cuya pervivencia, aun dentro de este ámbito, no podía por menos que contrastar fuertemente con la normativa material, hasta el punto de que consideramos que su mantenimiento era la más clara declaración en contra de toda búsqueda de la justicia material en cada uno de los casos litigiosos en que se planteaba como causa de inadmisibilidad, la falta del previo pago). El Tribunal Supremo intentaba salir al paso de todas las críticas, similares a éstas, con su tradicional recurso de estimar como de «orden público», las cuestiones relacionadas con la observancia de las formalidades, como vigilante neutral y último, de las formas procesales, cuyo cuidado está a su cargo, sin advertir que en este terreno su justificación no era muy válida, dado que lo hubiera sido si la cantidad a pagar hubiera nacido en el mismo proceso o como un paso inmediatamente anterior al mismo, pero no

por una norma que nada tenía que ver con la procesal, en que la exigencia se proclamaba.

La inclusión de la regla *solve et repete* como una cuestión más del «orden público del proceso», equiparándola con las restantes cuestiones formales insertas en dicho orden, se destaca por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 6 de julio de 1973 (R. Aranz. 3.181), en el que al parecer no se había suscitado, prima facie, la causa de inadmisibilidad por falta de previo pago, que lo había sido, en la vía objeto de apelación; sin embargo, el Tribunal Supremo entiende que corresponde hacer una declaración que, hasta cierto punto, tiene carácter gratuito, a no ser por el valor asignado a sus decisiones, en materia de interpretación, como fuente de Derecho:

«Considerando: que rechazada en el correlativo considerando de la sentencia apelada la causa de inadmisibilidad planteada en la primera instancia, por la Administración, en base a lo dispuesto en el artículo 82, f), en relación con lo establecido en el artículo 57, 2, e), de nuestra Ley Jurisdiccional, aunque esta cuestión se ha dejado de lado en esta alzada, y sin perjuicio de lo que ello tiene de sintomático, como la misma corresponde al llamado orden público del proceso, por afectar a uno de los presupuestos de éste, se juzga pertinente tomar posición frente a este problema, en el sentido de refrendar el pronunciamiento y su motivación formulados por el tribunal *a quo*, no sólo por las razones expuestas por éste, sino por otra más decisiva en estos momentos, en que esta falta de previo pago y en la que esta Sala acaba de pronunciarse en varios recursos, en materia de Haciendas locales, estimando que por la reforma efectuada y en que ha quedado redactado el artículo 132 de la Ley Jurisdiccional y lo que se manifiesta en su párrafo 4.º ... la exigencia de tal requisito ha quedado condicionada a que venga impuesta expresamente en otra ley, esto es, en otra distinta a la de la Jurisdicción, por lo que en el caso de autos no es exigible, según se desprende de lo normado en el ordenamiento material de estas Haciendas...»

Lo que debería haber sido esta Jurisprudencia de lo que ha sido, se recoge de manera patente, dentro de este considerando, que el Tribunal Supremo hace aún cuando como expresamente reconoce, la cuestión de la inadmisibilidad «se había dejado de lado». Como siempre y una vez más, dicha Jurisprudencia ha venido a confirmar su habitual comportamiento, desde que BALLBÉ, en un conocido trabajo, destacara esta nota de fuerte conservadurismo, apegada estrictamente a la ley, casi en sus términos literales de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo español; jurisprudencia que solo excepcionalmente

realiza interpretaciones avanzadas, y que en la mayoría de las ocasiones requiere de una ley, para salir del mismo impasse en que la colocan sus reiteradas decisiones, porque así habría que ver incluso esas interpretaciones, como en nuestro caso son las que hemos conceptualizado como «fórmulas espiritualistas», en las que tanto se han recreado algunos de sus comentaristas, como si tales fórmulas no fueran respuestas imperiosas que la misma Jurisprudencia, que con su corta perspectiva, tiene que salir por ellas, ante supuestos que de no ser resueltos, serían de flagrante injusticia, con el riesgo de que la aplicación de dichas fórmulas ha sido verdaderamente pendular, pasándose de su reconocimiento, a su denegación, siendo de todos conocida la distinta solución seguida por las Salas 3.<sup>a</sup> y 4.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo para casos similares.

Queremos decir que el mismo razonamiento con que se encierra la anterior sentencia debería haberse utilizado por el mismo órgano judicial, sin necesidad de que una revisión legal haya venido a poner las cosas en sus lugares adecuados. En esta sentencia, como en todas las anteriores, el Tribunal Supremo tiene presentes sus clásicos planteamientos; es tan clara en ella el antagonismo entre su primera concepción y la aludida en su última parte, que choca y sorprende cómo tan alto órgano sólo entra en la última en base a su cita de la Ley de marzo de 1973, después de haber declarado ajustadamente que «el ordenamiento material nada dispone sobre el *solve et repete*». Repetidamente, se aludirá a la revisión, pero con excesivo respeto por el pasado, que demuestra lo arraigado de su postura tradicional, se introducirán dentro de las decisiones posteriores a dicha fecha, referencias a las formas de entender cumplida la regla *solve et repete*, procesalmente. Existirá, por ahora, y no sabemos por cuánto tiempo, latente en sus razonamientos, la dicotomía, sin ninguna eficacia dialéctica, la separación conceptual de dicha regla como una formalidad procesal jurisdiccional y su exigencia conforme con una normativa material, subsistiendo aquella como una reliquia del pasado, que como hemos dicho, no tiene ninguna razón de ser después de la citada revisión. Por si no bastara con los ejemplos citados, la Sentencia de 29 de septiembre de 1973 nos lo prueba; en ella (publicada en el R. Aranz. 3.433) el Tribunal Supremo una vez más, como consecuencia de la nueva ley —o de la nueva redacción dada a la vieja ley— rechaza la causa de inadmisibilidad, apoyada en la falta de previo pago, que se había hecho bajo la fórmula de «aval solidario» prestado por determinado Banco comercial:

«... pues tanto el párrafo segundo del artículo 239 del Reglamento de Haciendas Locales..., como el 4.º del artículo 727 de la LRL, preceptúan que para reclamar contra el importe de la cuota liquidada por una exacción no se requerirá el previo pago de la cantidad exigida y esta normativa debe tenerse en cuenta en el actual proceso, dado que... el apartado e), del artículo 57

de la Ley Jurisdiccional solo exige acreditar el pago en los casos que proceda con arreglo "a las leyes", y aunque así no fuese, y se mantuviese la tesis contraria de considerar que el cumplimiento de tal previo pago venía en el caso de autos, legalmente impuesto, la decisión tendría que ser igualmente desestimatoria, pues en éste se acredita la prestación de fianza bancaria solidaria que puede hacer efectiva la entidad local interesada en el momento en que lo estime necesario y la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, viene declarando en tal supuesto como cumplido el requisito en cuestión y, por tanto, como habilitado en este orden el acceso a la jurisdicción...»

Hay una constante remisión, pues a toda la jurisprudencia anterior en bloque y, por tanto, a todas sus argucias justificativas, ya que si considerando derogada la exigencia procesal del previo pago, debe acudir ahora a la correspondiente normativa material, precisamente, sobre su base, y como razón supletoria, desestimar cualquier pretensión, por su ausencia, de inadmisibilidad, a ella debería haber acudido antes; a efectos procesales o jurisdiccionales el mismo significado debería haber tenido el mismo valor la exigencia o inexigencia del previo pago, ya que tal exigencia o inexigencia debería ser un extremo a dilucidar en función de la respectiva legislación material. Con esto, queremos decir que el argumento *ad plus*, manejado por el Tribunal Supremo en una etapa en que ha desaparecido ya la exigencia dentro de una ley jurisdiccional, consistente en el recurso a la citada legislación, podía haber sido empleado con la misma eficacia en la etapa anterior. Por el contrario, nos tememos que perdurará por algún tiempo el fantasma del pasado, mediante una vinculación de la nueva jurisprudencia—o al menos a la que debería surgir como efecto de la nueva ley— a los esquemas argumentales que ha estado utilizando con constancia, digna de mejor proyecto. Continuarán viéndose supuestos como los ya vistos, y algún otro que en su mismo planteamiento denota la colaboración prestada por una Jurisprudencia en exceso conservadora, y en exceso colaboradora, inconsciente, de la interpretación más pura y pragmáticamente administrativa; en la Sentencia de 27 de septiembre de 1973 (R. Aranz. 3.450) se analizaba el supuesto de haberse hecho el previo pago con posterioridad a la interposición del recurso contencioso. Lo que motivó una providencia de la Sala, otorgando a los interesados un plazo de diez días para la realización del depósito de la cantidad objeto de reclamación. Efectuado tal depósito, en alzada, se alega por el abogado del Estado, incumplimiento de la regla *solve et repete*, por entender que tal regla se había incumplido, a pesar de que había dado su consentimiento a la mencionada providencia, contra la que no había hecho objeción ni oposición, lo que sirve para que el Tribunal Supremo desestime la causa de inadmisibilidad, al conside-

rar que el previo pago se había hecho, pero dando, por supuesto, que es lo que subrayamos, la exigencia del mismo, no se sabe, si por cumplimiento del mandato así interpretado de su propia ley jurisdiccional, o porque en este supuesto así venía exigido por la norma material:

«... (se rechaza)... so pena de ir contra lo acordado en aquella resolución a la que la propia defensa de la Administración Pública, demandada, prestó su conformidad...»

Sin menospreciar la respuesta concreta que en cada caso el Tribunal Supremo procura hacer frente a la actitud de la Administración Pública, como si voluntariamente se encerrase dentro del círculo que ésta le señala con sus pretensiones, con un argumento que aquí se parece en mucho al personal, este modo de actuar le ocasiona entre otras limitaciones la de tener que sujetarse a un terreno que puede ser —y de hecho lo es— de un gran interés para la Administración, que con sus continuas alegaciones de inadmisibilidad por falta del previo pago, con su uso tan repetitivo y hasta falto de justificación, vino a alzarse en un intérprete oficial y hasta casi auténtico de la norma jurisdiccional, de modo que las sentencias en contra de su admisión, pueden calificarse de rebeldes a consignas extrañas.

Es lógico que la Administración haga estas continuas referencias a la exigencia del previo pago, para solicitar las relativas declaraciones judiciales o jurisprudenciales de denegación de trámite de los correspondientes recursos contencioso-administrativos; es lógico y hasta humano, que así sea, tanto porque implícitamente sus intereses quedan defendidos, como por elementales y hasta humanas razones de comodidad, por cuanto si se admiten a trámite, y por tanto, se dan posibilidades de entrar a examinar en el fondo, la justicia o injusticia de las cantidades impugnadas, hay muchas más posibilidades, que de no ser así, para comprobar la injusticia, y decretar, en su efecto, una revisión del acto administrativo (recuérdese la lentitud de los llamados «expedientes de devolución de ingresos indebidos» y el temor de los administrados en orden al pago de cuotas o contribuciones, por las que han presentado solicitud de exención o bonificación, en cuya mente existe la idea de que lo que se paga al erario no vuelve a recuperarse, todo lo cual es paralelo a un mecanismo administrativo, tipificador de numerosas «pegas» que realmente impiden soluciones que podrían estimarse como más justas, ¿qué explicación jurídica puede tener, por ejemplo, la configuración de la participación del «interventor» en los citados expedientes, como representante más acreditado de los intereses de la Hacienda pública, con el carácter vinculante de su decisión? Es obvio que con ello lo que intentan defenderse hasta la última instancia, son los intereses de la Hacienda pública, mediante la obstaculización de cualquier tipo de devolución de lo ya ingresado en sus cajas; ¿no existe otra prueba con que la

mayoría de los casos sobre los que se monta la inexecución de sentencias en los recursos contenciosos-administrativos, aluden a intereses económico públicos?). Lo que ya no resulta tan lógico, es que el Tribunal Supremo se haya sentido tan apegado a tal actitud, inclinando la balanza a uno de los lados, de los dos que integran el proceso. Está bien que el Tribunal Supremo se haga eco de las pretensiones alegadas por el defensor de la Administración, pero que no se haga partícipe de ellas, hasta un sentido metajurídico, para elevar a verdadera valla para la realización de una auténtica justicia material, lo que sólo podría ser un requisito abusivamente interpretado por la Administración, como se revela con la última de las sentencias citadas, en la que aun cumplido el previo pago, y dado para ello el consentimiento del representante de la Administración, ningún reparo demuestra más tarde para volver sobre tal consentimiento y alegar el incumplimiento, por no haberse dado la coincidencia temporal entre el previo pago y la interposición del recurso; en esta ocasión, tal postura no tuvo seguimiento en el órgano judicial, pero conviene llamar la atención en que se produjo en otros supuestos, ya que no siempre se accedía por el órgano judicial, a la concesión de un plazo supletorio, para que por los recurrentes se pudiera hacer el previo pago, en cualquiera de las formas que se iban admitiendo (depósito, consignación, aval, etc.).

Otra actitud abusiva de la Administración, que incluso llegaba a descubrir todas las contradicciones derivadas de la tipificación como requisito preclusivo a efectos procesales o jurisdiccionales, de la regla *solve et repete*, sucedía cuando habiendo una ley material que expresamente disponía el previo pago, lo hacía en una determinada parte de la cantidad susceptible de ser impugnada (por ejemplo, una tercera parte, caso, entre otros, de la Ley de Orden Público). No era difícil que en tales casos se arguyera por el defensor de la Administración la necesidad de un pago total, para que por el Tribunal se pudiera entrar en el fondo de la cuestión planteada, emplazando al órgano judicial ante un verdadero dilema: ¿se justificaba tal pretensión en base a la cláusula preceptiva de la Ley Jurisdiccional o se debería sujetar a lo dispuesto por la respectiva ley material? En tales casos, creemos que era cuando más manifestaba la interna contradicción de la interpretación doctrinal de la jurisprudencia, ya que como se revelaba a todas luces, abusiva, la pretensión de la Administración, el Tribunal debería remitirse a lo dispuesto por esa ley, y por tanto, a estimar cumplida la regla *solve et repete*, con el ingreso o pago de la parte establecida. Como botón de muestra de este supuesto citaremos la sentencia de 26 de septiembre de 1973 (R. Aranz. 3.407), en el que claramente se alude, en la misma introducción de su primer considerando, la actitud del defensor de la Administración que basa su pretensión de inadmisibilidad del recurso, sobre la exigencia del previo pago, no de la ley material, como sería de suponer—aquí, la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, que lo establece, pero



sólo en la tercera parte de la cuantía de la multa impuesta—, sino de la misma Ley Jurisdiccional; fijémonos que a través de estas posturas de la defensa de la Administración, se incurre en la paradoja de que una de las partes del proceso se alza en defensora del interés común o de todos, papel que debería estar asignado al órgano jurisdiccional, exclusivamente, una vez iniciada dicha vía: tendría que ser el órgano jurisdiccional el que se sujetase, de manera autónoma, a la interpretación de su propia ley, pero como en ésta se incluían preceptos que en la misma no tenían un fácil encaje —siendo uno de ellos, éste del previo pago—, con ellos lo que se estimulaba era la posible intromisión en su interpretación de otros poderes u órganos, que por principio, deberían quedar totalmente aparte. ¿Por qué en tales casos el Tribunal Supremo acude para rechazar las pretensiones de la Administración, a la ley material, para considerar cumplido el requisito del previo pago, cuando éste sólo se hacía parcialmente, en ejecución de la respectiva ley material existente para el caso? ¿Por qué esa remisión no se hacía para los demás casos, y por tanto no se declaraba admisible el recurso, para el que la ley material no requería ningún «previo pago»? La remisión en unos casos a la correlativa ley material, y la remisión, en otros, a la ley jurisdiccional, dejaba a las decisiones judiciales moverse en el más puro campo de la discrecionalidad, y habría que decir de hasta la arbitrariedad.

Una salida al anterior dilema se hizo sobre las líneas más sencillas, y por tanto menos inteligentes, estimándose que las exigencias de cada ley deberían cumplirse conforme a sus propios términos, por lo que el requisito del «previo pago» establecido por la Ley Jurisdiccional nada tenía que ver con el acordado por otras disposiciones, y viceversa. Una exigencia era la que tenía que llevar a cabo el multado, por ejemplo, en la vía administrativa, y otra, muy distinta, la que lo sería de conformidad con la Ley Jurisdiccional, y así en el caso mencionado, de la Ley de Orden Público, cumpliría con el ingreso de la tercera parte de la multa, pero sólo en la vía administrativa, ya que si contra la multa recurriese en la vía contenciosa-administrativa, entonces debería cumplir el previo pago en su totalidad, al no prever esta ley ninguna posibilidad de cumplimiento parcial. Era una de las soluciones que más coherencia ofrecían al órgano judicial, si éste se mantuviese en la configuración autónoma, dentro del ámbito procesal, del requisito del «previo pago»; podría decirse que era una de las trampas que la Ley Jurisdiccional presentaba el juez. Es lástima que por ser la citada sentencia posterior a la ley de revisión encuentre en ésta una fácil remisión a la ley material—Ley de Orden Público—, y por tanto, exigencia única del pago parcial. No obstante, transcribimos la pretensión de la Administración como eco de una postura anterior, al mismo tiempo que continuación de ella:

«Considerando: que al examinar con el carácter previo que exige su condición preclusiva el alegato de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo que

formula el abogado del Estado en la contestación a la demanda, con apoyo en los artículos 57, 2, e), y 82, f), ambos de la Ley Jurisdiccional, en razón a no haberse satisfecho íntegramente por el recurrente con arreglo al primer precepto citado, la multa que se le impuso, cuyo justificante debió haberse presentado con el escrito inicial, sin que obstase a ello el que se hubiere pagado la tercera parte de la cuantía de la multa..., pues esto sólo habilitaba al sancionado para recurrir de la sanción impuesta en vía gubernativa y no en vía jurisdiccional...»

En cualquier caso, con los alegatos del defensor de la Administración, queda claro el sentido que por el mismo se da, al requisito del previo pago, como una exigencia puramente formal, que se intenta llevar hasta sus últimas consecuencias, ya que por todos los medios se procura evitar su pase a un examen riguroso de la cuestión debatida, buscando así la colaboración judicial a una postura que se mire por donde se mire no deja de ser de puro interés administrativo. Lo que no se comprende es cómo la Jurisprudencia ha podido mantenerse en un terreno tan peligroso, proclive hasta la exageración, a las soluciones más dispares, aunque sobre la nota común, la mayoría, de levantarse sobre la conceptualización del «previo pago», como un requisito propio de la misma Ley Jurisdiccional. Una cosa era dicha conceptualización y otra muy distinta, todos los matices que sucesivamente fue añadiendo (como el reconocimiento de las aludidas «fórmulas espiritualistas»).

La Sentencia de 19 de octubre de 1971 ofrece una razón justificativa distinta; tratábase en ella del «previo pago» de una multa, impuesta en virtud de los preceptos de la Ley de Orden Público, según los cuales, sólo se había abonado la tercera parte; el Tribunal Supremo se colocará en esta ocasión en la perspectiva del ordenamiento jurídico, visto como un conjunto unitario, en el que se van integrando las distintas leyes, aprobadas en distintos momentos y ordenadas en atención tanto a sus fechas de promulgación como a su misma generalidad o especialidad:

«... la exigencia del tercio de la multa impuesta para la interposición de toda clase de recursos, constituye una excepción a la regla general y a lo que se establece en el apartado e), del párrafo segundo, del artículo 57 de la Ley Jurisdiccional, que por ser excepcional, debe tener preferencia sobre lo general, más porque tratándose de dos leyes del mismo rango obligacional y siendo de fecha posterior la de Orden Público..., no ofrece ninguna duda de que en el caso de autos, habiéndose depositado en vía administrativa el tercio de la multa, ello debe surtir todos los efectos para toda clase de recursos, ora en vía administrativa, ora en la

jurisdiccional, con mayor motivo, por cuanto al interponerse este recurso no se exigió al recurrente que en el plazo de diez días, completara el importe total de dicha multa...»

Tras la exposición de la razón indicada, el Tribunal Supremo, como en otras de las sentencias ya citadas, incurre en su habitual vacilación, no sabiendo ni pudiendo averiguar cuál es el auténtico peso de aquella pues si a la postre se da como base de su decisión, el propio comportamiento del tribunal, al no haber concedido el plazo supletorio, habrá que preguntarse de qué vale haber proclamado anteriormente que el previo pago debería regirse sólo por la ley que en este caso le impone como es la de Orden Público. Son esas puntualizaciones últimas, que tanto estropean el sentido único y unívoco de toda esta jurisprudencia, en la que el Tribunal Supremo parece moverse a cucullas, sin paso firme. Por encima de esta crítica, al menos se nos ofrece una razón no muy profunda en verdad, como criterio-guía en la resolución de aquellos casos en que se suscitaba el dilema al que nos hemos referido.

El dilema señalado es uno de tantos que se plantea con esta jurisprudencia, porque lo mismo que se ha dicho del previo pago parcial exigido por algunas leyes, cabría decir del no exigido, ¿por qué en aquellos casos, el juez se atiene a la correspondiente ley material, para reclamar el previo pago, en sus justos términos—mitad, tercera parte o cualquier otro porcentaje—, mientras que en los otros, lo exige en su totalidad? ¿Por qué en unos casos elevar y rellenar el requisito del previo pago, según lo establece su ley material, y en los otros, ante la falta de ésta, imponerlo en su totalidad? La coherencia exige que conceptuado el previo pago, como requisito preclusivo del proceso jurisdiccional, debería exigirse conforme a los términos de la ley jurisdiccional, según esta jurisprudencia, en una regla, para ser lógica, de aplicación universal. Al no serlo, la jurisprudencia demuestra su unilateralidad.

Algunas sentencias aludirán a los esfuerzos realizados en aras de una interpretación más flexible de su literalismo tradicional; dentro de ellas, aparte de las que se citan en otros lugares de este trabajo, es de mencionar la de 14 de junio de 1973 (R. Aranz. 2.449), que comienza haciendo una historia de la evolución legislativa respecto de la regla *solve et repete*, como asimismo de los cambios interpretativos experimentados por la Jurisprudencia con alusión concreta a dos sentencias, que según ella, inauguran una nueva corriente, que creemos honestamente, el propio juzgador supervalora, ya que la estima como precedente más inmediato —y hasta causal— de la reforma legal de 1973, cuando conviene tener en cuenta que si bien esta ley de revisión de la reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 17 de marzo de 1973, tiene tal fecha, el proyecto de ley gubernamental de la misma se conocía públicamente por la primera de las sentencias aludidas o en todo caso se tenía conocimiento del propósito de revisión legal,

sobre todo en un punto que como el del previo pago había merecido una fuerte crítica por parte de la mayoría de la doctrina, resaltando la contradicción dialéctica presentada entre la exigencia de dicho requisito como requisito preclusivo para el acceso a la vía jurisdiccional contenciosa y la creciente opinión de facilitar el acceso indicado, como imprescindible condición de cualquier Estado de Derecho. Pensamos existe cierta exageración en la valoración de los méritos propios, como si dos sentencias temporalmente tan próximas a la ley de revisión fueran causa suficiente para autoatribuirse incluso el prestigio motor de la señalada ley, después de las muchísimas sentencias —de las que aquí sólo se han recogido las más recientes— en las que el Tribunal Supremo casi sin base gramatical fue reforzando su inicial interpretación como presupuesto jurídico del proceso, el cumplimiento de una formalidad, cuya materialidad tenía que forzosamente quedar fuera de su ámbito. Cabría pensar que esta misma sentencia hubiera tenido un contenido muy distinto si la revisión legal no hubiese tenido lugar, por lo que su mismo énfasis en subrayar los avances jurisprudenciales habría desaparecido, tratándose, como se trataba en ella, de un supuesto de «previo pago» no exigido por el correspondiente ordenamiento material, como es la normativa vigente en materia del impuesto sobre rentas del capital:

«Considerando que el requisito del previo pago, establecido directamente en el artículo sexto de la antigua Ley de lo Contencioso-administrativo de 22 de junio de 1894, y mantenido sin alteración en el texto refundido de 8 de febrero de 1952, pasó al inciso e) del artículo 57, 2, de la vigente Ley de 27 de diciembre de 1956, con la atenuación consiguiente a su formulación indirecta; lo que ha permitido a la Jurisprudencia, fiel al sentido espiritualista de la actual ley de la jurisdicción, ir reduciendo el número de inadmisiones, con fundamento en la falta del requisito procesal de que se trata, bien porque el crédito estuviese pendiente de liquidación definitiva, bien por concederse al aval efectos sustitutorios del pago, bien por promoverse la impugnación contenciosa por una entidad local; habiendo llegado la sentencia de 12 de febrero de 1972, a calificar como norma en blanco, el apartado e) del artículo 57, 2, de la Ley, y la de 2 de marzo de 1973, en igual sentido, le atribuye el carácter de norma de reenvío, y es, en este momento cuando ha sido el mismo legislador el que se ha hecho eco de los avances de la doctrina jurisprudencial, al insistir en la técnica del reenvío, en el artículo 132, 4, según la redacción efectuada por la Ley de 17 de marzo de 1973 y concretar a la vez que el requisito del previo pago ha de venir impuesto precisamente por una norma con categoría de Ley, como hacen, por vía de ejemplo, la Ley

de Montes, la de Orden Público..., la de Prácticas restrictivas de la Competencia..., pero no sucede lo mismo con la Ley General Tributaria..., ni con la Ley de reforma del sistema tributario..., por lo que en esta materia la reciente modificación de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa refuerza el principio de que el requisito del previo pago sólo será óbáculo para la admisión del recurso jurisdiccional, cuando expresamente se exija por alguna otra Ley, lo que no impedirá a la Administración fiscal, el cobro por la vía de apremio, de los impuestos discutidos, a menos de haberse obtenido la suspensión de los efectos del acto administrativo que se combate y como en el presente recurso se discute una liquidación por Impuesto sobre las Rentas del Capital y el texto refundido de la Ley de 23 de diciembre de 1967 no impone el previo pago, para acudir a la vía contencioso-administrativa, ha de llegarse a la consecuencia de no acoger la causa de inadmisibilidad aducida en el escrito de contestación a la demanda.»

Fijémonos en que el juez reconoce que la ley de revisión vino a esclarecer, cambiándolo, el sentido de un precepto, ya que si bien emplea el término neutro de «reforzar», con él lo que está expresando es que la nueva redacción permite una interpretación más correcta que la que venía haciendo la Jurisprudencia; fijémonos también en cómo la sentencia atenúa ante la Administración los propios efectos perjudiciales que para la misma puede tener la sentencia, con mención expresa del camino que tiene a su disposición, subrayando la vigencia de la vía administrativa, vía que seguirá su curso. Por otro lado, la mención expresa de las normas legales que vienen exigiendo de manera clara y tajante, el requisito del previo pago, se alza en autoacusación velada, dado que dichas normas son anteriores a la nueva redacción de la Ley Jurisdiccional, y sin embargo, con ellas y sin ellas, esta Jurisprudencia se negó a una interpretación en profundidad de lo que podía significar dentro de dicha Ley Jurisdiccional, el requisito del previo pago, incurriendo en el error de identificar su inclusión en una ley de tal naturaleza, con la propia naturaleza del requisito, conceptuándolo por esto de naturaleza autónoma, que debería ser visto de modo autónomo y por tanto con independencia de lo que sobre él dispusiesen las restantes normas materiales. Parece demasiado tardío el giro que aparentan dar las dos sentencias, citadas en esta última, después de tantos años, defendiendo la postura contraria.

En contra del supuesto progresismo de que alardea la sentencia anterior, para su mayor inri habría que citar algunas otras sentencias casi de igual fecha que reiteran las que ya hemos citado, por si fueran pocas, reflejo de una postura interpretativa totalmente incoherente en cuanto a su fondo, como son las de 7 y 17 de mayo de 1973. Su carác-

ter retrógrado se refuerza, por emplear su misma expresión, cuando en la última de las citadas, con toda rotundidad, se afirma la aplicación del previo pago «en materia de exacciones municipales», sobre lo que algunas de las sentencias citadas parecen sostener lo contrario (¡una muestra más de la coherencia!); en relación con la exigencia de cuota por el arbitrio de plusvalía, siendo objeto del recurso la no sujeción al mismo, por no haberse hecho el previo pago de la cuota señalada, lo que se alega como causa de inadmisibilidad por el abogado del Estado, el Tribunal *a quo* había rechazado el recurso, admitiendo la eficacia de la causa alegada, lo que se conforma y acepta por el Tribunal Supremo, que razona así:

«Considerando que la tesis mantenida por la sentencia apelada debe de ser aceptada en base de los principios de unidad de doctrina y seguridad jurídica, dado que en realidad no hace más que seguir la línea argumental marcada por constante y reiterada doctrina de la Sala, en cuanto sostiene que el previo pago es exigible en materia de exacciones municipales..., sólo atenuado en cuanto a una interpretación amplia en el supuesto de prestación de aval bancario..., o de la insinuada prohibición de subsanación al amparo del artículo 129 de la Ley...»

La objeción contra ese progresismo sería mayor si atendiéramos a la posible relación de supuestos o casos a los que el Tribunal Supremo habría ido sucesivamente declarando la aplicación del requisito del previo pago como el rango de las disposiciones que expresamente lo establecen (en cuanto a lo primero, por su extensión a la Seguridad Social, aunque lo sería un abuso como las cantidades debidas por los servicios de determinados funcionarios públicos—por ejemplo de los Registradores de la Propiedad—no ha merecido su consenso, aunque dentro de este terreno se suscitó por el defensor de la Administración, en la Sentencia de 23 de enero de 1973 (R. *Aranz.* 521). En cualquier caso, si aun con la nueva redacción se producen algunas decisiones en la dirección de la jurisprudencia anterior, podemos preguntarnos si cualquier sentencia que se apartara de los lugares comunes de la mayoría de las decisiones judiciales podía ser origen de otra, en todas sus manifestaciones, de signo contrario; y aquí sí que podremos aplicar lo que se predica de las alternativas históricas: meras hipótesis, que solo sirven como instrumentos de un juego, que no tiene realidad ni trascendencia alguna. Sí, en cambio, sirven para confirmarnos en que esta jurisprudencia hubiera seguido moviéndose por sus habituales derroteros, con alguna excepción por medio, si la ley no hubiera acudido para remediar la situación.

Cuando íbamos a concluir el presente trabajo, nos encontramos con la Sentencia de 4 de enero del corriente año, confirmando la nueva di-

rección jurisprudencial, como consecuencia de la nueva visión que la Ley de la Jurisdicción tiene sobre la regla *solve et repete*; el juez debe atenerse a lo que sobre la misma disponga la norma material, cuya aplicación material es la que está siendo enjuiciada:

«Que el requisito del previo pago, por virtud de la remisión indirecta contenida en el artículo 57, 2, e), de la Ley de esta Jurisdicción, ha de venir impuesto por una norma específica con categoría de Ley..., y siendo así que el actual texto refundido de la Ley de Contrabando de 16 de julio de 1964 no limita expresamente esta posibilidad de acudir al recurso contencioso-administrativo, con la carga previa del pago o del depósito de la multa impuesta, pues lo único que hace es establecer la regla de la no suspensión de la ejecución del fallo recurrido...»

Con ella es obvio que se logra cierta coordinación entre el conjunto de normas jurídicas, y en particular, entre la ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa y el resto de las leyes materiales que integran el ordenamiento jurídico, en una materia tan delicada como es la vigencia y amplitud de un privilegio a favor de la Administración. Pero con ella, aparte de esta coordinación, se logra que cada norma ocupe el sitio que le corresponde, porque es evidente que una Ley Jurisdiccional no puede coartar ni menos superponerse a cualquier norma material, condicionándola realmente en su aplicación, a través y por medio de una interpretación como aquella de la que se han recogido con generosidad abundantes muestras.

Valentin R. VÁZQUEZ DE PRADA

---

P. s.: Es evidente que de todo este comentario monográfico resalta una visión de la Organización judicial muy conforme con el sistema en el que ha venido desenvolviéndose, así como su compromiso con los demás poderes —y por lo que aquí toca, con el que representa la Administración—, cuyas causas, como también es obvio, hay que buscarlas «más allá del Derecho», si es que por éste se entiende un Derecho justo y equitativo, fin de todo orden jurídico, como escribiera ya RADBRUCH en su magnífico trabajo sobre *Arbitrariedad legal y Derecho supralegal*, y sobre las que apenas se ha volcado en España la atención de nadie, hasta nuestros días, en la que los mismos jueces comienzan a valorar su *status* como uno más de los que componen el complejo mundo de intereses de la sociedad clasista y competitiva, vista al modo de un Weber, sirva como botón de muestra la obra de CARLOS DE LA VEGA BENAYAS: *Introducción al Derecho judicial* (Ed. Montecorvo, Madrid, 1974). Otros trabajos sobre la posición socioeconómica de nuestros magistrados son los de J. M. TERNARIA: *Origen social de la Judicatura española*, Revista «Sistema», 7°, así como de este mismo autor: *Cambio social y vida jurídica en España*, núm. 51 de los suplementos de «Cuadernos para el Diálogo» (tema que, a su vez, tiene amplio tratamiento en otros países, con más años en su preocupación, como es el caso de Italia). Quizá habrá que recurrir en última instancia a tales conexiones para explicar el excesivo predominio en nuestro país de las consideraciones formales sobre las materiales, en la práctica de nuestros jueces y tribunales, cuya apretada vinculación a la letra de la ley ha llamado la atención, incluso... a los poetas (recordemos el ejemplo de Jorge GUILLÉN).

