

GÉNESIS DE LA TERMINACIÓN ANTICIPADA EN LA REGULACIÓN DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO (1845-1956)

LUIS M.^a BREMOND TRIANA
Doctor en Derecho. Abogado
Ayuntamiento de Arganda del Rey

I. DE LAS LEYES DE 1845 A LA LEY DE 13 DE SEPTIEMBRE DE 1888: 1. *Las normas de referencia.* 2. *Las Leyes de 1845, sus Reglamentos y las normas intermedias hasta la Ley de 1888:* A) Los modos propios de terminación anormal del proceso contencioso-administrativo, en general. B) La introducción inicial del principio de preclusión y la posterior distinción con la caducidad: el Real Decreto de 20 de junio de 1858. C) La caducidad del recurso. D) Las vagas alusiones al desistimiento y al allanamiento. Otros modos de terminación anormal.—II. LA LEY SANTAMARÍA DE PAREDES Y SUS MODIFICACIONES: 1. *La Ley Santamaría de Paredes:* A) Su aparente carácter continuista. Algunos matices novedosos. B) La aparición de la caducidad de la demanda en sentido estricto. C) El refrendo de la caducidad de la instancia. 2. *La Ley y el Reglamento de 1894. Algunos retoques a la caducidad de la demanda.* 3. *Conclusión. El progresivo abandono de los modos de terminación anormal en manos de la regulación del proceso civil.*—III. EL TEXTO REFUNDIDO DE 8 DE FEBRERO DE 1952.

RESUMEN

Los modos de terminación anormal del proceso, en sentido propio, son la renuncia a la acción, el desistimiento del recurso, el allanamiento, la satisfacción extraprocesal de la pretensión, la caducidad (de la instancia y de la demanda) y la transacción judicial. La Ley 29/1998, de 13 de julio, es tributaria de la LJ56, que sistematizó por primera vez esa categoría de finalización alternativa a la sentencia. Este trabajo analiza un aspecto inédito en gran parte hasta hoy, cual es el origen y la génesis de esos modos desde la creación de la jurisdicción contencioso-administrativa en 1845 hasta la promulgación de aquella Ley de 1956, a través de las normas, las aportaciones de los autores y la doctrina emanada de los tribunales. Su finalidad va más allá del estudio histórico, pues solamente desde ese conocimiento previo pueden abordarse con algunas posibilidades de acierto tanto el análisis crítico de la vigente LJ98 como las propuestas de modificación de la deficiente regulación actual de esa terminación anormal o anticipada.

Palabras clave: terminación anormal; Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa.

ABSTRACT

The forms of abnormal termination of proceedings are, *sensu stricto*, abandonment of action, abandonment of appeal, admission of liability, settlement, including out-of-court settlement, lapsing of action and extinction of a right of action. Act 29/1998 of 13 July succeeds the Administrative Courts Act 1956, which was the first statute to structure that form of early termination of proceedings. This paper aims at reviewing a hitherto virtually unstudied factor, to wit, the origin and development of the forms of termination above since the creation of the administrative courts back in 1845 until the enactment of the Administrative Courts Act 1956; this review involves the analysis of the statutes, the doctrine's contribution and the relevant case-law. The object of this paper goes beyond a mere historical timeline research, although only from this background knowledge is it feasible to successfully approach both the critical analysis of the Administrative Courts Act

1998 currently in force and the draft proposals for amendment of the faulty provisions on abnormal or early termination of proceedings in the laws in force.

Key words: abnormal termination of proceedings; Administrative Courts Act.

Hasta donde yo sé, no existe ningún trabajo de investigación monográfico que aborde la aparición y el primer desarrollo de los llamados *modos propios de terminación anormal*¹ en el proceso contencioso-administrativo. Sí hay referencias comparativas en algunos tratados y artículos aislados, publicados al paso de las sucesivas promulgaciones de las nuevas leyes; pero, insisto, no dan una visión global ni metódica de su desenvolvimiento normativo, doctrinal y «jurisprudencial» desde su regulación original a mitad del siglo XIX hasta su sistematización en la Ley de 27 de diciembre de 1956 (LJ56). Me mueve a ello el fin de argumentar que la, sin duda, novedosa en forma y fondo Sección IX del Título IV de esta última Ley² no surge de la nada, sino que en gran parte es fruto de una reflexión crítica del tratamiento y de la evolución experimentada a lo largo de más de cien años en el ámbito de la mal llamada terminación *anormal*. En definitiva también, la redacción de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJ98), tributaria en gran parte de la LJ56, no puede explicarse medianamente bien, ni tampoco ser criticada con fundamento, sin haber estudiado antes y con cierto detenimiento todos los precedentes desde las Leyes de 1845 en adelante. De hecho, y esto ya es una opinión personal, pienso que algunos de los errores de la Ley actual en el campo de los modos propios de terminación anormal del proceso parten de ese desconocimiento previo por parte de nuestro legislador. Por lo tanto, considero que las siguientes consideraciones no tienen sólo un carácter meramente histórico, sino que pueden aportar un contenido de fondo relevante para el mejor conocimiento, y quién sabe si mejoramiento, de nuestra Ley Rituaria.

¹ Me refiero concretamente a la renuncia, al desistimiento, el allanamiento, a la satisfacción extraprocésal, a la caducidad y a la conciliación-transacción. En todos esos modos hay, de algún modo, una voluntad consciente o, al menos, tácita de abandono del recurso o de la pretensión por alguna o todas las partes del proceso, frente a otras causas de pérdida sobrevinida de su objeto o incluso del interés en accionar, que pueden considerarse como *impropios*.

² Insisto, la primera norma procesal que reúne y aglutina aquellos modos en un mismo apartado, frente al anterior estado de dispersión y desconexión.

I. DE LAS LEYES DE 1845 A LA LEY DE 13 DE SEPTIEMBRE DE 1888

1. *Las normas de referencia*

Con algunos precedentes menores³, los auténticos antecedentes legislativos de la jurisdicción contencioso-administrativa en España están en las Leyes de 2 de abril y 6 de julio de 1845, que regulan las funciones en esa materia de los Consejos provinciales y del entonces Consejo Real, respectivamente⁴. Tales Leyes fueron desarrolladas por

³ A los efectos de conocer con detalle el origen legislativo de la jurisdicción contencioso-administrativa en España es capital, aparte de los tratados y manuales de la época que ahora citaré, la obra de J. R. FERNÁNDEZ TORRES, *La formación histórica de la Jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Civitas, Madrid, 1998. Este libro fundamental debe ser complementado con el posterior, del mismo autor, *Historia legal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (1845-1998)*, Iustel, Madrid, 2007. Hasta ahora, la obra colectiva más reciente en ese campo es *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, dirigida por la catedrática M. LORENTE SARINENA (Cuadernos de Derecho Judicial, núm. 7-2008, CGPJ, Madrid, 2009). Un resumen apreciable, con la más completa reseña bibliográfica, es el que nos aporta J. GONZÁLEZ PÉREZ, en «Evolución de la legislación contencioso administrativa», núm. 150 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1999, págs. 209 a 237. Igualmente relevante es la ya clásica polémica sostenida al respecto entre A. NIETO GARCÍA y R. PARADA VÁZQUEZ en distintos artículos de esta REVISTA. En concreto, de NIETO, «Los orígenes de lo contencioso-administrativo en España» (núm. 50, mayo-agosto 1966, págs. 27 a 50) y «Sobre la tesis de Parada en relación con los orígenes de lo contencioso-administrativo» (núm. 57, septiembre-diciembre 1968, págs. 9 a 33); y de PARADA, «Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso-administrativo» (núm. 55, enero-abril 1968, págs. 65 a 112) y «Réplica a Nieto sobre el privilegio de decisión ejecutoria y el sistema contencioso-administrativo» (núm. 59, mayo-agosto 1969, págs. 41 a 70). De los mismos autores, y entre otros, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho administrativo* (INAP, Madrid, 1986) y *Derecho administrativo*, tomo I (Marcial Pons, Madrid, 12.^a ed., 2000 —hay una 18.^a ed., de 2010; págs. 702 a 705), respectivamente. Asimismo, F. GARRIDO FALLA («La evolución del recurso contencioso-administrativo en España», núm. 55 de esta REVISTA, enero-abril 1968, págs. 9 a 26) y, en la misma revista, J. A. GARCÍA-TREVIJANO FOS («Hacia un nuevo sistema de justicia administrativa en España», núm. 34, enero-abril 1961, págs. 293 a 310) y R. DE MENDIZÁBAL ALLENDE («El principio de unidad jurisdiccional y lo contencioso-administrativo», núm. 64, enero-abril 1971, págs. 337 a 387). También merecen especial atención los trabajos de A. GALLEGO ANABITARTE, *Administración y jueces: gubernativo y contencioso. Reflexiones sobre el Antiguo Régimen y el estado constitucional y los fundamentos del Derecho administrativo español* (IEA, Madrid, 1971) y los distintos artículos y libros de E. GARCÍA DE ENTERRÍA y MARTÍNEZ-CARANDE, en especial *Revolución Francesa y Administración contemporánea* (Cuadernos Taurus, núm. 113, Madrid, 1972), *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución Francesa* (Alianza Universidad, Madrid, 1994), *Democracia, jueces y control de la Administración* (Alianza Universidad, Madrid, 1995) o, en menor medida, *Las transformaciones de la justicia administrativa: de la excepción singular a la plenitud jurisdiccional: ¿un cambio de paradigma?* (Civitas, Madrid, 2007). Asimismo, S. ÁLVAREZ-GENDÍN BLANCO y sus «Nociones sobre la jurisdicción contencioso-administrativa», publicadas en los núms. 47 (1935) y 49 (1936) de la *Revista de Derecho Público* (págs. 329 a 341, y 1 a 8 y 65 a 81, respectivamente). Por último, aunque la lista sería muy extensa, esa panorámica puede completarse con la visión general de *La administración de justicia en España (1810-1870)*, Eudema, Madrid, 1992, de J. SAINZ GUERRA.

⁴ Aunque hubiera intentos anteriores de regular la materia, como el conocido Proyecto Silvela, de 16 de noviembre de 1838, y el menos invocado de Martínez de la Rosa y otros, pre-

los Reales Decretos de 1 de octubre de 1845 y 30 de diciembre de 1846⁵, que aprueban sus Reglamentos. Para lo que hoy llamaríamos *las colonias*, se promulgó el Real Decreto de 4 de julio de 1861, que encomendaba las competencias de lo contencioso-administrativo en Ultramar a los llamados «tribunales inferiores»⁶. En el ínterin se promulgaron el Real Decreto de 20 de junio de 1858 —muy importante a nuestros efectos por lo que diré a continuación—; el Real Decreto de 14 de julio del mismo año, que sustituyó el Consejo Real por el Consejo de Estado con su paralela reorganización, y la Ley Orgánica de este último órgano, de 17 de agosto de 1860⁷.

Con el advenimiento de la «Revolución Gloriosa», la jurisdicción contencioso-administrativa quedó suprimida tal cual estaba regulada, encomendándose sus *negocios* a una Sala del recién creado Tribunal Supremo en el ámbito estatal, y a las Audiencias en el provincial, habilitando para ello las respectivas Salas de lo contencioso-administrativo. Ello en virtud de los Decretos de 13 —que anuncia la citada supresión— y 16 de octubre de 1868⁸. Finalmente, el Decreto-Ley de 20 de

sentado en el Senado el día 3 de enero de 1839, a los que brevemente se refiere J. GALLOSTRA Y FRAU en *Lo contencioso-administrativo* (Imprenta y Fundición de Manuel Tello, Madrid, 1881, págs. 78 y 79). J. R. FERNÁNDEZ TORRES recoge de manera cronológica las distintas manifestaciones políticas y normativas habidas desde 1835 hasta su consagración en el Proyecto Silvela (*La formación histórica...*, *ob. cit.*, págs. 212 a 217), mientras que J. GONZÁLEZ PÉREZ se retrotrae, en búsqueda de los antecedentes más lejanos, hasta el Real Decreto de 20 de diciembre de 1776, que crea la Real y Suprema Corte de Apelaciones (*La sentencia administrativa. Su impugnación y efectos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954, pág. 23), para negar a continuación que el origen de la jurisdicción contencioso-administrativa en sentido estricto esté en ella o en normas posteriores como las Constituciones de Bayona o las Cortes de Cádiz.

⁵ Y el casi inmediato de 29 de septiembre de 1847, que reestructura los Consejos provinciales. Aunque los Reales Decretos de 7 de agosto de 1854 suprimieron el Consejo Real y los Consejos provinciales, sustituyéndolos en sus funciones contencioso-administrativas por el Tribunal Contencioso-Administrativo y, de manera interina, a las Diputaciones provinciales, respectivamente, la situación anterior fue restablecida y reconsiderada por los Reales Decretos de 16 de octubre de 1856 y de 21 de noviembre de 1857; este último, además, amplió las competencias del Consejo Real.

⁶ Comisiones provinciales en Cuba y Puerto Rico, y el Consejo de Administración en Filipinas.

⁷ Hubo otras normas inmediatamente posteriores con incidencia mayor o menor en lo contencioso-administrativo, pero no tan importantes para el objetivo de este trabajo, como son el Real Decreto de 19 de octubre de 1860, la Ley, el Real Decreto y la Real Orden de 25 de septiembre de 1863 sobre gobierno y administración de las provincias, así como del funcionamiento de los Consejos provinciales (Orden que, por cierto, prevé la innecesidad de la conciliación previa en el contencioso-administrativo), o el Real Decreto de 31 de octubre de 1864.

⁸ Junto a otras normas como el Decreto-Ley de 26 de noviembre de ese mismo año, que reorganizó el TS; o los Decretos de 7 de febrero y 2 de junio de 1869, que hicieron lo propio con las Audiencias en Ultramar; o la Ley de 21 de octubre de 1866. Para una visión aparentemente conforme con la supresión, pero que en definitiva parece apostar por la necesidad de la jurisdicción contencioso-administrativa, aunque reformulada, véase P. GÓMEZ DE LA SERNA, «Supresión de la jurisdicción contencioso-administrativa», *RGLJ*, núm. 33, 1886, págs. 391 a 401.

enero de 1875⁹ procedió a devolver al Consejo de Estado sus anteriores competencias, así como a las Comisiones permanentes de las Diputaciones, que asumieron las de las Comisiones provinciales¹⁰, mediante sendos Decretos de 24 y 26 de enero de 1875¹¹. El sistema se cerró con el Decreto de 19 de marzo de 1875, que derogó la situación en Ultramar y repuso la existente con anterioridad a 1868, así como la Ley Orgánica del Poder Judicial de 16 de diciembre de 1876, que reformó parcialmente la de 15 de septiembre de 1870, atribuyendo a las Comisiones provinciales determinados asuntos en su papel de tribunales contencioso-administrativos¹².

Con independencia de la polémica sobre cuál es la verdadera naturaleza y el origen de la jurisdicción contencioso-administrativa, hoy ya parece correcto afirmar sin dudas que ésta nació como una forma de arbitrar los medios que permitirían la verificación práctica y efectiva del sometimiento de la Administración a la ley y al Derecho, en razón de la defensa del interés público y de los intereses legítimos de los administrados¹³. Pues bien, en las siguientes páginas intentaré explicar el origen de la regulación actual de los modos propios de terminación anormal al hilo de la génesis y del primer desarrollo normativo de la jurisdicción, sirviéndome para ello del estudio doctrinal y jurisprudencial de esas figuras desde las Leyes de 1845 hasta la LJ56. Desde esa posición intentaré concluir de qué manera su desarrollo sirvió o no a aquel fin, y cuál es la herencia legada a la regulación actual.

⁹ Declarado Ley del Reino por Ley de 30 de diciembre de 1876.

¹⁰ Creadas a su vez por la Ley de 29 de agosto de 1870, que, a su vez, había sustituido los Consejos por tales Comisiones.

¹¹ Posteriormente, las Leyes provinciales de 2 de octubre de 1877 y 29 de agosto de 1882 encomendaron esas funciones a las Comisiones provinciales como órganos competentes para conocer de lo contencioso-administrativo en primera instancia, en lo relativo a los asuntos municipales. Más importante es la Ley de 31 de diciembre de 1881, reguladora del procedimiento judicial, gubernativo y contencioso-administrativo en el ramo de Hacienda.

¹² Otras normas posteriores sin demasiada incidencia en el tema estudiado son la Real Orden de 26 de mayo de 1880, sobre algunos supuestos de reclamaciones contencioso-administrativas ante las Comisiones provinciales; la refundición de la Ley provincial que tuvo lugar por Ley de 29 de agosto de 1892, o los Reales Decretos de 24 de junio de 1885 y 16 de marzo de 1886, sobre procedimientos en asuntos de Hacienda y designación de los abogados del Estado como los representantes en el proceso de Hacienda y de todos los ramos de la Administración, respectivamente.

¹³ Coincido con esa observación expresada por E. SERRANO GUIRADO, «La justicia administrativa», núm. 6 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1951, pág. 143.

2. *Las Leyes de 1845, sus Reglamentos y las normas intermedias hasta la Ley de 1888*

A) *Los modos propios de terminación anormal del proceso contencioso-administrativo, en general*

Si hubiera que resumir en pocas palabras la situación de los modos anormales de terminación del proceso en las Leyes de 1845, serían las siguientes: que su regulación es casi inexistente y que no se les concede apenas ningún protagonismo ni importancia en los distintos textos normativos. Y esa escasísima regulación positiva se traduce en la indiferencia y en la omisión de su estudio particular en la casi totalidad de los distintos artículos, manuales y tratados de la época especializados, por así decirlo, en lo contencioso-administrativo¹⁴, con honrosas salvedades. Pero, paradójicamente, esas pocas alusiones doctrinales existentes, junto con los pronunciamientos, relativamente copiosos, de los Consejos, de las Comisiones y del TS, van a fijar una gran parte de los caracteres principales que, todavía hoy, bajo el imperio de la LJ98, seguimos predicando de los modos anormales de terminación del proceso.

¹⁴ Por lo que he podido estudiar, las primeras obras autónomas sobre Derecho procesal administrativo son escasas en número. Por otro lado, suelen consistir en opúsculos o libros de extensión breve o media que, en general, y salvo contadas excepciones que ahora comentaré, se limitan a reproducir más o menos fielmente los artículos de las Leyes y sus Reglamentos, con comentarios jurídicos muy limitados o casi inexistentes, y una buena dosis de retórica política. Entre los que responden a la descripción que acabo de esbozar (repito, estrictamente de Derecho procesal administrativo, pero no tanto de Derecho administrativo en general), y que no se pronuncian sobre el objeto del presente trabajo, pueden citarse el de F. COS-GAYÓN y E. CÁNOVAS DE CASTILLO, *Diccionario manual del Derecho administrativo español para uso de los funcionarios dependientes de los Ministerios de Gobernación y Fomento y de los Alcaldes y Ayuntamientos* (Imprenta de los Herederos de Valladolid, Madrid, 1860), o el de J. M. ROS BIOSCA, *Procedimientos contencioso-administrativos y competencias entre las autoridades administrativas y judiciales* (Imprenta de J. Domenech, Valencia, 1877), o —si bien es cierto que éste es un recopilatorio como tal, sin ánimo expositivo— el de J. SUNYÉ, *Jurisprudencia administrativa. Colección razonada de resoluciones del Gobierno á consultas del Consejo real en materias de Administración* (Imprenta de la Publicidad, Madrid, 1847), o también el de R. MIQUEL IBARGUEN en «Lo contencioso del Estado» (*RGLJ*, núm. 58, 1881, págs. 252 a 264). Para un listado bastante completo hasta los albores de la Ley de 13 de septiembre de 1888, véase, de J. GALLOSTRA Y FRAU, su *Colección bibliográfica de lo contencioso-administrativo* (Fundición de M. Tello, Madrid, 1881), que contiene noticias sobre artículos de A. GIL DE ZARATE, P. GÓMEZ DE LA SERNA, P. GOTARREDONA, L. M. IBARGÜEN, J. M. PANTOJA, J. POSADA HERRERA, etc. A medio camino se sitúa el libro de F. ABELLA Y BLAVÉ (*Manual teórico-práctico de lo contencioso-administrativo y del procedimiento especial en los asuntos de Hacienda*, Imprenta De la Riva, Madrid, 1882), que en sus págs. 431 a 434 hace una descripción básica de las características de la caducidad, la rebeldía, el desistimiento y el allanamiento, aunque sin profundizar en ningún problema práctico.

B) *La introducción inicial del principio de preclusión y la posterior distinción con la caducidad: el Real Decreto de 20 de junio de 1858*

Básicamente, la incipiente doctrina administrativista se centra en la introducción del instituto de la caducidad de la instancia, que provoca la perención del proceso. Pero su introducción no es fruto de las Leyes de 1845 ni de sus Reglamentos. En efecto, el régimen de plazos establecido por los artículos 269 y siguientes del Reglamento de 30 de diciembre de 1846¹⁵ establece el principio de su improrrogabilidad salvo excepción legal (art. 271). Junto a él aparece formulado aún de manera muy genérica —o, si se prefiere, poco depurada— el de preclusión de trámites: «el transcurso de un término señalado por este reglamento para el ejercicio de algún derecho, traerá consigo la pérdida de este derecho» (art. 272)¹⁶. Ello, y esto sí que es un adelanto para la época, con una precisión muy relevante: que no hay necesidad de que la parte beneficiada acuse apremio para entender producido el efecto preclusivo, la preclusión es de oficio.

La redacción de ese artículo, generado, como digo, en el campo del proceso contencioso-administrativo, supuso un paso adelante respecto de la única referencia coetánea existente. Tal referencia, mucho más ambigua, era la del artículo 4 del Reglamento provisional para la administración de justicia, de 26 de septiembre de 1835 —de escasa aplicación práctica, por otro lado—. El artículo en cuestión esboza, siempre sin imponer un deber judicial específico, la necesidad de aplicar límites preclusivos o de caducidad al proceso, en cuanto establece que los jueces deben observar y hacer observar con toda exactitud los sencillos trámites de los pleitos, sin que la falta de ejercicio de ese deber provoque su prolongación y complicación innecesaria. Desde ese punto de vista, insisto, el artículo 272 del Reglamento de 1846 supone un adelanto, por cuanto ya prevé una respuesta específica a la falta de cumplimentación en plazo de los trámites procesales por las partes interesadas: la pérdida de la facultad procesal de ejercitar el trámite correspondiente.

Ahora bien, desde un primer momento —y éste es un dato de vital importancia para comprender el instituto de la caducidad de la ins-

¹⁵ Plazos que no comprenden en su cómputo el de su fecha ni el de vencimiento (art. 269).

¹⁶ Aplicable por vía supletoria al procedimiento ante los Consejos provinciales, de conformidad con el artículo 13 del Real Decreto de 20 de junio de 1858. Esa dicción general se verá agravada o remarcada en normas posteriores. Por ejemplo, el artículo 37 del Reglamento de la Ley de procedimiento económico-administrativo («Ley Camacho»).

tancia en el proceso contencioso-administrativo— dicho precepto se concibió como un factor que *facilitaba la prosecución del juicio, pero que no provocaba en ningún caso su terminación*. Ni una sola decisión del Consejo Real o de Estado (s.e.u.o.) hace uso del artículo 272 para motivar la extinción del proceso por perención. El campo de aplicación natural es, pues, desde sus orígenes, el de los trámites.

De hecho, habrá que esperar más de diez años, hasta la aprobación del Real Decreto de 20 de junio de 1858, que tiene el prurito de ser la primera norma procesal introductora de la caducidad de la instancia propiamente dicha en nuestro ordenamiento. Figura que fue denominada por primera vez y de manera poco precisa como *caducidad de la demanda*.

En palabras de ALFARO Y LAFUENTE, «el Real Decreto de 20 de junio de 1858¹⁷ dispuso, entre otras cosas, que se tendría por abandonado todo pleito cuyo curso desde aquella fecha —una vez interpuesta la demanda— en adelante se detuviese durante un año por culpa de los interesados, en cuyo caso declarará el Consejo caducada la demanda y consentida la orden gubernativa que hubiese motivado el pleito»¹⁸. Esa formulación no sólo será la base del posterior desenvolvimiento de la caducidad de la instancia hasta nuestra actual LJ98, como explicaré paso a paso. También fundamentará desde entonces el criterio, hoy ya discutido y discutible, de que la extinción del proceso por caducidad de la instancia provoca asimismo, *ex lege*, la propia caducidad de la acción, con base en la doctrina del acto administrativo consentido y firme. Y ello con independencia de que el plazo de ejercicio de la acción aún no se hubiera consumido al tiempo de producirse la caducidad de la instancia y de que, como ocurre en el proceso civil, pudiera

¹⁷ En su ordinal 1.º, según el cual: «Se tendrá por abandonado todo pleito cuyo curso, desde la publicación del presente Real Decreto en adelante, se detenga durante un año por culpa de las partes interesadas. En este caso declarará el Consejo caducada la demanda y consentida la orden gubernativa que hubiese motivado el pleito». Su artículo 2 añade que «en los pleitos detenidos por el tiempo señalado en el artículo anterior y cuya detención haya comenzado antes de la publicación de este Real decreto, fijará el Consejo un plazo prudencial, atendiendo a las circunstancias de cada asunto. Si durante este plazo no promoviesen el curso del pleito detenido cualquiera de las partes, se entenderá que ambas desisten de sus respectivas pretensiones y el Consejo declarará igualmente caducada la demanda». Aunque la medida estaba atribuida al entonces Consejo Real, fue aplicada por extensión a los demás Consejos y luego Comisiones provinciales, de conformidad con el ordinal 13.º del propio Real Decreto.

¹⁸ S. ALFARO Y LAFUENTE, *Lo contencioso-administrativo: su materia, sus tribunales, sus procedimientos*, Librería Universal de Córdoba y Compañía, Madrid, 1881, pág. 176. El libro resume en algunos aspectos y profundiza en otros ya tratados en su *Tratado completo de lo contencioso-administrativo, o sea lecciones dadas sobre los principios generales, legislación, jurisprudencia y procedimientos de esas materias en la academia matritense de jurisprudencia y legislación durante el curso de 1873 y 1874*, Imprenta y Litografía de N. González, Madrid, 1875.

reiterarse el recurso. Realmente, tal criterio restrictivo cobraba mayor importancia práctica entonces que en nuestros días, en cuanto que los plazos de interposición del recurso —de la demanda— eran múltiples y, en algunos casos, muy largos, superando incluso el año o los dos años; nada que ver, pues, con la situación de la LJ98. Es decir, que bajo el imperio de las Leyes de 1845 era mucho más factible que el demandante pudiera volver a interponer un segundo recurso, una vez caducado el primero, habida cuenta de ese largo plazo de ejercicio de la acción.

Personalmente, pienso que la distinción en este aspecto de la caducidad de la instancia en el proceso civil se basó en dos aspectos. El material, que es el único que nombra la doctrina, tiene que ver con el necesario estado de certidumbre de la validez de la actividad administrativa, en íntima relación con la seguridad jurídica, dados los intereses públicos y, en muchas ocasiones, la pluralidad de sujetos públicos y privados afectados por las mismas. Pero para los procesalistas del siglo XIX, y muy especialmente desde la Ley de 1888 —que ya distingue los escritos de interposición del recurso y de formalización de la demanda—, también existe un fundamento formal para que la caducidad extinga la acción en el ámbito contencioso-administrativo. Y no es otro que el de que de permitirse la reiteración de un nuevo proceso contra el mismo acto se vulneraría *contra legem* el plazo improrrogable, y asimismo de caducidad, de interposición del recurso. En cualquier caso, como digo, el Real Decreto de 20 de mayo de 1858 introdujo el criterio de asimilar la caducidad de la instancia a los modos extintivos conjuntamente del proceso administrativo y de la acción (del recurso), frente a su posterior formulación general en el proceso civil.

Junto al requisito temporal, DÍAZ UFANO Y NEGRILLO estima necesario para la producción de la caducidad «que la paralización del pleito sea por culpa de las partes interesadas, pues la presunción de abandono y de tácito desistimiento en sus reclamaciones en que se funda la caducidad no puede existir cuando se halla pendiente el litigio de actuaciones o diligencias, aunque sean pedidas por la parte interesada, con tal que no ponga obstáculos a su evacuación»¹⁹. Pero, a continuación, matiza que dicha caducidad «la entendemos para el caso en que la Administración sea la demandante, pero no si fuese la demandada, pues siendo consecuencia de la declaración de caducidad de la demanda, la de consentimiento de la orden gubernativa que ha motivado el pleito, falta el fundamento que puede tener la excepción de que la Adminis-

¹⁹ J. DÍAZ UFANO Y NEGRILLO, *Tratado teórico práctico de materias contencioso-administrativas en la Península y Ultramar*, Imprenta de Manuel Minuesa, Madrid, 1866, pág. 241.

tración no debe ser perjudicada por los actos u omisiones de sus representantes»²⁰. GALLOSTRA, por su parte, también aporta su granito de arena en el tema de la caducidad y opina²¹ que la misma debe operar siempre de oficio, y que además no se necesita en todo caso para declarar la «súplica ni excitación alguna de la parte á quien le interese dar por terminado el pleito», al no ser la caducidad «un beneficio introducido para las partes litigantes, sino un medio de regularizar la marcha de los asuntos y mantener el buen orden y prestigio de los actos judiciales»²². Es decir, que frente al fundamento subjetivo o de presunción de abandono tácito que el propio Real Decreto parece apoyar en la redacción del precepto («se tendrá por abandonada»), más bien propia de los civilistas, empieza a abrirse paso la concepción objetiva o publicista de la caducidad, que luego calará entre la mayoría de los administrativistas.

Por lo tanto, en el tema de caducidad de la instancia (*de la demanda*, según la designación de la normativa que se acaba de citar), a pesar del breve tratamiento legal y doctrinal analizable, la normativa es-

²⁰ *Ibidem*, pág. 241. Recordemos que las Leyes de 1845 y sus Reglamentos permitían que, en no pocas ocasiones, los distintos órganos administrativos (por lo general, los Ayuntamientos), bien ellos mismos de manera directa o bien sus delegados o mandatarios (contratistas, concesionarios), actuaran en calidad de parte actora contra particulares u otras Administraciones (vid. J. R. FERNÁNDEZ TORRES, *La formación histórica...*, *ob. cit.*, págs. 400 a 412), mediante la presentación de una *memoria* o demanda. La salvedad de que la caducidad por inactividad de las partes no fuera aplicable a los supuestos en que la Administración era demandante se suma a otros privilegios derivados de esa posición de defensa del interés público que también eran entonces aplicables a ella (por poner sólo un ejemplo, el que las demandas de lo que hoy llamaríamos la Administración central no estuvieran sujetas, por exclusión legal tácita, al *temido* —por la criba generalizada que suponía para el acceso de los particulares al proceso— trámite de admisibilidad). La excepción fue aplicada en el terreno práctico con pronunciamientos como el de la STS de 11 de octubre de 1873, para la que «*el art. 3.º del citado R.D. lo que viene a consignar es una excepción en favor de la Administración cuando ésta es demandante, excepción que se explica por la importancia de los intereses públicos que representa, y que está además en armonía con el espíritu de otras disposiciones análogas, como por ejemplo, la que no limita para ella el término de seis meses que para interponer los recursos contenciosos designa el R.D. de 21 de mayo de 1853. Esa interpretación, sobre estar ya consagrada por la jurisprudencia del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo, es la única aceptable, puesto que siendo la declaración de caducidad una especie de pena, que lleva consigo como consecuencia indeclinable el tener por firme la orden administrativa reclamada en la vía contenciosa, ese resultado sólo puede perjudicar á los particulares recurrentes contra la Administración, y de ningún modo á ésta, que por dicho medio obtiene la irrevocabilidad de sus acuerdos*». Obsérvese que frente a la pugna doctrinal entre el fundamento subjetivo (presunción de abandono) y el objetivo (buena administración del proceso) de la caducidad, esa sentencia es de las pocas que incide en el fundamento marginal de la caducidad como sanción. En otros ordenamientos, la caducidad parece correr no sólo contra el particular, sino también contra el Estado. Así, los artículos 398 del Código de procedimiento civil francés de 1807 ó 339 del Código italiano de 1866.

²¹ Con apoyo en el Real Decreto-sentencia de 29 de junio de 1862, que consideró innecesaria la mal llamada acusación de *rebelría* (apremio, en realidad) para declarar la caducidad de una demanda entablada ante el Consejo provincial de Valencia.

²² J. GALLOSTRA Y FRAU, *Lo contencioso-administrativo*, *ob. cit.*, pág. 515.

tudiada y su interpretación doctrinal y jurisprudencial nos dejan ya tres rasgos reseñables:

a) El primero, que su formulación original reside en la regulación de lo contencioso-administrativo y no en la del proceso civil, como se cree por lo general²³, erróneamente. Es más, la propia Ley de Enjuiciamiento Civil isabelina, de 5 de octubre de 1855, omite cualquier referencia a la caducidad de la instancia en sentido estricto. Eso sí, su artículo 32 establece que «transcurridos que sean los términos improrrogables y acusada una rebeldía, se declarará, sin más sustanciación, perdido el derecho que hubiere dejado de usar la parte á quien haya sido acusada». Es decir, adopta el principio general de preclusión de términos con una redacción bastante similar a la del artículo 272 del Reglamento de 1846, aunque su producción en el proceso civil requiere además un requerimiento previo o acuse de rebeldía²⁴, propio de la vigencia entonces del principio procesal de impulso de parte.

b) El segundo, que el otro requisito doctrinal y jurisprudencial hoy característico para discernir si existe o no caducidad —aparte del transcurso del plazo—, es decir, la *inactividad injustificada e imputable a las partes*, ya está definido y acogido desde entonces con una casuística profusa y más bien restrictiva de su concurrencia.

c) Y el tercero, que la caducidad: primero, no se produce *ope iudicis*, sino *ope legis*, no necesitándose declaración expresa para entenderla existente, aunque dicha declaración sí sea imprescindible para

²³ GALLOSTRA recaba para lo contencioso-administrativo el logro de poner fin a esas situaciones de pendencia indefinida, ante el silencio de la LEC de 5 de octubre de 1855 al respecto, en un pasaje algo largo pero que creo que merece la pena citar en toda su extensión: «largo tiempo ha pasado sin que este criterio haya prevalecido en los asuntos que corresponden á la jurisdicción de los Tribunales civiles. Pleitos incoados en épocas remotas han continuado como pendientes por espacio de muchos años, sin adelantar un paso en su tramitación por culpa de los interesados, volviendo más tarde á activarse y á producir sus efectos, tal vez contra personas que ni siquiera tenían noticia de su existencia. Sin embargo, la necesidad de la reforma ha llegado á hacerse sentir tan vivamente, que en los momentos que estas páginas se escriben —recuerdo, 1881—, la novísima ley de Enjuiciamiento civil consagra uno de sus títulos á determinar, con plausible detenimiento, las reglas conducentes á plantear esta mejora en el procedimiento ordinario. Con mucha anterioridad había ya tenido cabida en el contencioso-administrativo el principio de la caducidad de la instancia. Como ya dijimos en el capítulo que trata de los términos, el Real Decreto de 20 de junio de 1858 fué la disposición que introdujo este modo perentorio de poner término á un litigio; y como también entonces expusimos, sus preceptos son igualmente aplicables á los asuntos que se hallan pendientes ante el Consejo de Estado y a los que se cursan ante las Comisiones provinciales» (*Lo contencioso...*, *ob. cit.*, págs. 514 y 515).

²⁴ *Ley de Enjuiciamiento Civil* (3.ª ed.), Imprenta del Ministerio de Gracia y Justicia, Madrid, 1858. En cuanto a los otros modos de terminación anormal, la Ley sólo incluye referencias dispersas a la posibilidad de que las partes se separen de la acción u oposición que hayan formulado (art. 17), o a que los recursos de apelación y casación queden desiertos por falta de comparecencia del recurrente en el término del emplazamiento (arts. 838 y 1039, respectivamente).

otros efectos, como medio para lograr una mayor seguridad jurídica y propiciar el recurso de la parte perjudicada por ella; segundo, que es apreciable de oficio y que no requiere acuse previo del demandante (aunque nada se opone a que éste inste la declaración si el tribunal no lo ha hecho); y tercero, que, al menos de manera expresa, no existe posibilidad de subsanación una vez producida; es decir, que parece tener efectos *ipso iure* y que todo escrito presentado en el registro del tribunal después de sobrepasado el plazo deviene inútil para reactivar el proceso, porque éste se considera extinguido a todos los efectos.

Esa última nota sólo es presumible, pero no puedo asegurarla por completo ya que, en el periodo que estoy tratando, no parecen haberse planteado supuestos concretos en ese sentido ante los Consejos ni ante el TS. De hecho, la doctrina administrativista no se pronuncia con claridad, a diferencia de algún procesalista civil²⁵. En general, puede decirse que los partidarios del fundamento subjetivo de la caducidad abogan por la subsanabilidad antes de que la declaración sea adoptada, basándose en que la presunción de abandono que refleja queda contradicha si, ante el silencio del demandado y del tribunal, la parte que la provoca reacciona de manera tardía en sentido contrario; de esa manera, expresa su voluntad de seguir. Esa teoría, junto con la aplicación del principio dispositivo en su sentido más lato, será la que también permitirá más tarde aceptar por vía jurisprudencial la suspensión del pleito mediando común acuerdo, aunque con el límite del plazo de caducidad. Por el contrario, los partidarios del fundamento objetivo o de interés público procesal —los administrativistas, de manera creciente— y del sancionador irán fortaleciendo la concepción de la insubsanabilidad.

²⁵ Por ejemplo, J. M. MANRESA Y NAVARRO, al comentar el artículo 411 de la posterior LEC 1881, es partidario de autorizar la subsanación pero sólo si hay mutuo acuerdo entre las partes: «¿deberá darse curso á los autos á instancia de cualquiera de los litigantes, si se solicita después de transcurrido el término para la caducidad, pero antes de que se dicte el auto teniendo por abandonada la instancia? Si ambas partes se estuvieran conformes, no vemos inconveniente, pues siendo dueñas del pleito, pueden rehabilitar las actuaciones caducadas». En caso contrario, no, pues al producirse *ope legis*, la tardanza o negligencia del órgano judicial no puede perjudicar a la parte que resultaría beneficiada (*Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, tomo II, 3.ª ed., Imprenta de la Revista de Legislación, Madrid, 1910, págs. 259 y 260).

C) *La caducidad del recurso*

En lo que respecta a la caducidad por falta de presentación de la demanda en plazo²⁶, ni las Leyes de 1845 ni sus Reglamentos previeron inicialmente dicho plazo, por pura congruencia con el sistema de asimilación entre derecho material y acceso y ejercicio de la acción vigente en ese momento. Así, siguiendo una interpretación monista o unitaria, el ejercicio de la acción perime conforme al plazo de prescripción aplicable al contenido de los derechos respecto de los que la demanda versa²⁷, siendo la acción sólo una más del haz de facultades del derecho como tal. Habrá que esperar, según dice la doctrina, a un Real Decreto sectorial, de fecha 21 de mayo de 1853, que regula cuestiones varias de la jurisdicción contencioso-administrativa en el ámbito de Hacienda para ver introducida expresamente la figura de la caducidad por falta de presentación del escrito de recurso-demanda en un plazo preestablecido de manera general²⁸. Con posterioridad empieza a abrirse un abanico ciertamente delirante de múltiples plazos en atención a la materia tratada en cada caso²⁹, situación que permanecerá hasta la Ley de

²⁶ Hablo aquí, en realidad, de la caducidad del proceso, y no de la instancia, habida cuenta de que el recurso contencioso-administrativo regulado en las Leyes de 1845 prevé su inicio directo mediante ese escrito, sin el previo de interposición.

²⁷ Así lo entiende también R. PARADA VÁZQUEZ, en *Privilegio de decisión...*, *ob. cit.*, pág. 80.

²⁸ Que preveía como plazo general el de los seis meses, según el artículo 3 del último Real Decreto citado. Por todos, véase R. CABALLERO SÁNCHEZ, *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, pág. 153; también, pág. 155, n.p.p. 25). No obstante, esa afirmación debe ser matizada en el sentido de que el artículo 17 de la Ley General de Contabilidad de la Hacienda Pública, de 20 de febrero de 1850, ya fijaba un plazo (largo) de dos años para presentar la demanda. Incluso un poco antes, el Real Decreto de 28 de diciembre de 1849, también regulador de asuntos de Hacienda, fijaba el plazo de dos meses para dicha presentación. En todo caso, la Exposición de Motivos del Real Decreto de 21 de mayo de 1853, firmada por Manuel Bermúdez de Castro, no tiene desperdicio como auténtica declaración pro Administración, y justifica el establecimiento del plazo de caducidad en la formalización de la demanda de la siguiente manera: «*sin esta disposición los expedientes se eternizan, se desautoriza la Administración con resoluciones contradictorias, y la Hacienda sale siempre perjudicada, porque el interés privado, activo y vigilante, espía —éste es el término utilizado— la ocasión que le es más favorable, y logra obtener con su importunidad lo que tal vez no se obtendría de la justicia*». Y así, «*desde el momento en que se hace saber una resolución á un particular, conoce este si le perjudica ó no en los derechos que tiene adquiridos; y los recursos que el nuevo sistema administrativo concede para comprobar la justicia de sus resoluciones, no deben convertirse en medio de decepción ó en pretexto para retrasar la resolución definitiva de los expedientes y obtener una decisión favorable, si por el transcurso del tiempo y las variaciones de las oficinas llegasen á desaparecer algun día los fundamentos que se oponían a ella*». Siguiendo ese hilo conductor, si los particulares dejaran transcurrir los seis meses sin reaccionar, «*justo es también que la providencia quede irrevocablemente ejecutoriada, porque los intereses de la Hacienda pública no deben estar expuestas al incierto resultado de nuevas demandas*» [«Selección de Exposiciones de Motivos de normas atinentes al contencioso-administrativo (1855-1956)», DA, núm. 220, 1989, págs. 229 a 263].

²⁹ J. R. FERNÁNDEZ TORRES tiene el acierto de condensar ese proceso normativo ciertamente mareante en tres páginas de su obra citada *La formación histórica...* (págs. 428 a 430), que

1888, que intenta uniformar todas esas situaciones en un solo plazo general de tres meses, con pocas excepciones. En cualquier caso, y a falta de la posterior distinción entre escrito de interposición del recurso y escrito de demanda, la jurisprudencia referida a las Leyes de 1845 entendió en adelante y sin excepciones que el plazo de presentación de la demanda era improrrogable e insubsanable³⁰, aplicando todavía la vaga formulación del principio de preclusión de trámites del artículo 272 del Reglamento de 1846. Por consiguiente, la Ley no contempla todavía una depuración de fenómenos causantes de preclusión, por un lado, y de caducidad, por otro.

D) *Las vagas alusiones al desistimiento y al allanamiento. Otros modos de terminación anormal*

Aparte de la caducidad de la instancia, la normativa de este periodo incluye referencias escasas y aisladas al desistimiento y al allanamiento. El primero está previsto expresamente en el artículo 96 del Reglamento de 30 de diciembre de 1846³¹. Para el citado DÍAZ UFANO, dicho precepto debe interpretarse en el sentido de que cuando el demandado confiese lisa y llanamente el derecho de su contrario «no hay verdaderamente pleito, y sin otros trámites, citadas las partes, se falla contra el demandado»³². Curioso es que el autor se adelanta en cierta

atribuye a la consolidación del carácter revisor de la jurisdicción y al éxito de la teoría de la decisión ejecutoria en su conformación.

³⁰ Los ejemplos son numerosísimos. Basten entre ellos los Reales Decretos-sentencias de 5 de abril de 1863 (*Gaceta* de 15 de mayo), 24 de julio de 1863 (*Gaceta* de 11 de octubre), 24 de marzo de 1866 (*Gaceta* de 25 de abril), 14 de abril de 1874 (*Gaceta* de 27 de julio), 10 de mayo de 1873 (*Gaceta* de 25 de septiembre), 30 de junio de 1878 (*Gaceta* de 27 de noviembre), 14 de abril de 1879 (*Gaceta* de 27 de julio), 23 de abril de 1879 (*Gaceta* de 29 de abril), 1 de mayo de 1883 (*Gaceta* de 19 de mayo), 14 de junio de 1883 (*Gaceta* de 10 de noviembre) y 1 de julio de 1883 (*Gaceta* de 6 de julio), o las SSTs de 29 de noviembre de 1872 (*Gaceta* de 14 de enero de 1873), 24 de diciembre de 1872 (*Gaceta* de 13 de febrero de 1873), 18 de enero de 1873 (*Gaceta* de 26 de febrero) o 7 de enero de 1873 (*Gaceta* de 24 de febrero). No obstante, alguna decisión aislada sorprende por su fallo *pro actione* que obvia el vicio si no ha sido observado en el trámite previo oportuno. Así, la de 15 de junio de 1882 (*Gaceta* de 28 de septiembre), que estima que «el hecho de haber sido presentada una demanda contencioso-administrativa fuera del plazo marcado por la ley es motivo legal bastante para su inadmisión en el trámite previo; pero si á pesar de ese defecto se admite, no es ni puede ser causa de nulidad del juicio que en su consecuencia se siga». Ese pronunciamiento viene a decir que la caducidad no es siempre una cuestión de orden público procesal o que, al menos, debe primar el derecho a la resolución sobre el fondo frente al obstáculo del plazo, siempre que el beneficiado por la caducidad —el demandado— haya dejado pasar el momento adecuado para plantear su existencia.

³¹ «Después de contestada la demanda no podrá variarse, salvo si el actor desiste de ella». Es curioso observar cómo el desistimiento es entendido, en realidad, como una especie de *mutatio libelli*.

³² J. DÍAZ UFANO Y NEGRILLO, *Tratado teórico práctico...*, ob. cit., págs. 151 y 152.

medida a los debates que han acompañado al desistimiento desde entonces, relativos a su unilateralidad o bilateralidad, a la necesidad o no de la aceptación del demandado, así como al momento en que el tribunal ha de comunicarle a éste la solicitud de desistimiento. Aunque no se decante sobre si es preciso el traslado en sí a la persona del demandado, para él está claro que, una vez contestada la demanda, «como existe el juicio, corresponde hacer la declaración de desistimiento al Consejo en consulta a S.M.; pero si el actor desiste y se separa antes de contestada la demanda, el auto interlocutorio que provee el Consejo admitiendo el desistimiento no necesita de Real aprobación»³³. Es decir, que, de alguna manera, intuye que el desistimiento se aproxima a un acto de causación si se produce antes de la contestación a la demanda, y de mera obtención si tiene lugar después. GALLOSTRA da un paso más adelante y, con base en los Reales Decretos-sentencias de 21 de septiembre de 1865 y 29 de diciembre de 1866, entiende que «si el desistimiento se realiza antes de que haya comenzado el pleito, esto es, antes de admitirse la demanda, recae providencia del Tribunal administrativo dando por no interpuesta aquélla, y mandando que se archiven los autos». Si, por el contrario, el recurso se hubiere admitido «habrá que notificar a la parte adversa el acto de que tratamos, para que exponga acerca del mismo, y pueda, en su consecuencia, recaer el fallo en el sentido de declarar firme, sin otros pronunciamientos, la resolución combatida». En segunda instancia, «celebrase la vista pública después de que el recurrido se haga cargo, y como es natural, acepte el desistimiento, y se declara por la sentencia consentida la del inferior, como si la demanda de agravios no hubiese sido interpuesta»³⁴.

Además del desistimiento expreso, cabe también otro tácito o de declaración de recurso en el *status* procesal de desierto, que es el que expresa el artículo 254 del Reglamento de 30 de diciembre de 1846, y que, como particularidad, requiere que el apelado acuse o pida al Consejo que declare la rebeldía³⁵: «si el apelante no mejorase el recurso

³³ *Ibidem*, págs. 251 y 252. DÍAZ UFANO se refiere a los procesos de auténtica jurisdicción retenida, esto es, de los que entonces conocía el Consejo Real, cuya resolución se elevaba a consulta del Rey como propuesta, promulgándose como Real Decreto-sentencia al *confirmarla* S.M. Sin embargo, no se pronuncia sobre qué ocurría en los supuestos en que el enjuiciamiento de la cuestión correspondía a los distintos Consejos provinciales, de jurisdicción delegada teórica, aunque ésta no deba entenderse en sentido estricto. Parece claro, sin embargo, que el artículo 13 del Real Decreto de 20 de junio de 1858 exigía idéntica solución.

³⁴ J. GALLOSTRA Y FRAU, *Lo contencioso...*, *ob. cit.*, pág. 518.

³⁵ Al contrario que ocurre con la caducidad de la instancia. No he encontrado ninguna sentencia que resuelva casos interpretativos en ese ámbito (por ejemplo, qué ocurriría si el apelante presentara la demanda de agravios cuando el apelado hubiera solicitado la rebeldía pero el Consejo no la hubiere acusado), por lo que la conflictividad del artículo debe quedar en el aire, con independencia de las opiniones actuales que puedan verterse sobre el asunto.

en el término señalado³⁶, se declarará desierta la apelación, y la sentencia consentida á la primer rebeldía que le acuse el apelado».

La jurisprudencia del desistimiento en primera instancia no es especialmente numerosa, por lo que he podido observar. Por lo general, los Consejos se limitan a aceptar sin más la petición de desistimiento de los recurrentes, pero con un matiz relevante: el efecto de extinguir no sólo el proceso, sino también la acción. Así, el desistimiento «*deja sin efecto la demanda que debe reputarse como si no hubiera sido interpuesta, quedando firme, por lo tanto, la resolución ministerial que con ella se impugnó*»³⁷. Esto es, asimila sus efectos a los de la *caducidad de la demanda* (de la instancia, en realidad), frente al criterio que ya por entonces empieza a ser dominante en el proceso civil, es decir, el de que sólo extingue uno pero no la otra. Con ello resulta aún más fundamentado, si cabe, el propio carácter extintivo de la acción que el Real Decreto de 20 de mayo de 1858 atribuye expresamente a la caducidad de la instancia.

Más prolijas son las resoluciones sobre desistimiento en la segunda instancia. Frente a las que se limitan a constatar que no se mejoró la apelación y que, acusada rebeldía, debía declararse desierto el recurso³⁸ y consentida la sentencia apelada, otras profundizan algo más. Por ejemplo, acusada rebeldía «*es también insostenible la adhesión de la otra parte, careciendo de jurisdicción el Consejo para entrar en el examen del pleito y para averiguar la competencia con la que obró el Consejo provincial y la legalidad del procedimiento*»³⁹. El Consejo Real, además, exige que el apelante alegue realmente cuestiones de fondo y no basta que cumpla formalmente con mostrarse parte «*para que su escrito se estime como demanda de agravios, porque para merecer esta calificación, según la jurisprudencia establecida, es menester al menos que se pida la revocación de la sentencia impugnada. Consiguientemente, si en este estado, o sin haber alegado de agravios, pasan los dos meses prevenidos por el art. 252 del reglamento de lo contencioso, y es acusada la rebeldía, debe declararse desierto el recurso*»⁴⁰. En fin, también hay algún caso de aceptación de desistimiento tácito parcial por razón de sujeto (en este

³⁶ Tres meses si la alzada se interpusiese en Canarias y dos si en la Península e islas adyacentes, a contar desde el transcurso de los diez días para lo que hoy llamaríamos escrito de preparación, según el artículo 252 del mismo Reglamento.

³⁷ Real Decreto-sentencia de 29 de enero de 1879, publicado en la *Gaceta* de 25 de mayo. Con idéntico contenido, los de 28 de marzo del mismo año (*Gaceta* de 1 de mayo), 6 de mayo de 1880 (*Gaceta* de 7 de agosto), 10 de mayo de 1881 (*Gaceta* de 27 de julio) y 27 de octubre de 1883 (*Gaceta* de 8 de febrero de 1884).

³⁸ Real Decreto-sentencia de 6 de noviembre de 1863 (*Gaceta* de 13 de diciembre). También, los de 28 de febrero de 1881 (*Gaceta* de 17 de mayo) y 15 de agosto de 1888 (*Gaceta* de 1 de diciembre).

³⁹ Real Decreto-sentencia de 21 de junio de 1866 (*Gaceta* de 14 de septiembre).

⁴⁰ Real Decreto-sentencia de 25 de noviembre de 1867 (*Gaceta* de 21 de enero de 1868).

caso, de un particular), que no obsta a que el proceso continúe en segunda instancia hasta sentencia de fondo por así solicitarlo expresamente el representante de la Administración⁴¹, que entendía que el procedimiento seguido ante el Consejo *a quo* era nulo. Es éste un antecedente válido de lo que hoy llamaríamos prosecución del proceso por interés público, a pesar de mediar una solicitud de terminación anormal basada en el principio dispositivo.

Por lo tanto, creo que no es aventurado concluir que también en el ámbito del desistimiento la normativa, pero sobre todo la doctrina y las decisiones del Consejo Real, configuran ya en ese periodo las notas básicas y características del desistimiento⁴², tal y como hoy está regulado de manera global.

Resta por analizar el allanamiento. Ya de entrada, hay que advertir que la normativa que estoy estudiando en este apartado no prevé ni, por lo tanto, regula esa figura procesal a fondo, salvo en su aspecto formal de que se acompañara poder especial, en el caso del particular, y «órden» que habrá de acompañar el Fiscal de lo contencioso, si es la Administración quien pretende allanarse⁴³. Lo cual no quiere decir que no se acepte y utilice, pero siempre como una de las posibles facultades que le cabe al demandado al contestar la demanda, y no después. Así lo ve PELÁEZ DEL POZO, para el que el allanamiento es una contestación «explícita» en la que se confiesa «lisa y llanamente lo que en ella —la demanda— se pretende y aviniéndose a dar, permitir o hacer lo que en la misma se reclama. En este caso, no hay pleito si esta palabra se emplea como sinónimo de debate judicial o litigio; pero siempre hay un juicio toda vez que el juez juzga y aplica la ley, á cuyo efecto sin necesidad de nuevos trámites, cita á las partes para la vista y falla contra el demandado, obligando á éste con la autoridad de su fallo al cumplimiento de lo que él mismo reconoce debe cumplir»⁴⁴. Así pues, parece a primera

⁴¹ Real Decreto-sentencia de 28 de febrero de 1881 (*Gaceta* de 29 de abril). En concreto, la *ratio decidendi* del Consejo Real fue la que sigue: «considerando que el art. 254 no puede tener otro alcance en el caso de autos que el de declarar abandonado todo el derecho del demandante á la defensa que el reglamento le concede en segunda instancia, é incurso el mismo en la penalidad establecida en dicho artículo por su falta de diligencia; pero de ningún modo á tener por firme el decreto objeto del recurso que había promovido, toda vez que el representante de la Administración, con su carácter de fiscal, ha impugnado la validez del procedimiento como contrario á lo que las leyes del mismo determinan».

⁴² Para otras sentencias distintas a las citadas por mí, y que aceptan el desistimiento de la parte actora, véanse las que J. R. FERNÁNDEZ TORRES trae a colación en la pág. 463 de su reiterada obra *La formación histórica...* También, véase el tomo VI de la 4.ª ed. del *Diccionario de Administración Española* de M. MARTÍNEZ ALCUBILLA (J. López Camacho Impresor, Madrid, 1887), que recoge un breve resumen de la *jurisprudencia* aplicable en materia de desistimiento en su pág. 685.

⁴³ J. GALLOSTRA Y FRAU, *Lo contencioso...*, *ob. cit.*, págs. 519 y 520.

⁴⁴ J. PELÁEZ DEL POZO, *Trazado teórico-práctico de la organización, competencia y procedimientos en materias contencioso-administrativas*, Imprenta de D. B. González, Madrid, 1849,

vista que el allanamiento se contempla en la Ley como un acto de causación inmediato, vinculante para el Consejo o tribunal y que provoca la extinción automática del proceso mediante sentencia. Dicho criterio se recoge en numerosas decisiones, pero no es ni mucho menos unánime en el caso más común de que la Administración sea la parte demandada. Para otros miembros de los Consejos, primero, y del propio TS, después, la irrevocabilidad de las resoluciones administrativas vía recurso abre el camino de un posible fraude de ley y de un paralelo perjuicio para los intereses generales. Por ello, el órgano judicial debe o no aceptar el allanamiento, o bien proseguir el juicio hasta su terminación mediante sentencia que resuelva el fondo haciendo abstracción de la voluntad de allanamiento. La distinta visión del carácter extintivo *per se* o no del allanamiento de la Administración se pondrá de manifiesto en numerosas sentencias, sin que ninguna de ellas prevalezca claramente en el periodo inicial de vigencia de las Leyes de 1845⁴⁵; no

pág. 200. Por cierto, y en otro orden de cosas relativas a la sentencia, PELÁEZ se muestra decidido partidario y visionario, en ese aspecto, de suprimir las sentencias interlocutorias que deciden «los incidentes del juicio y dirigen el orden del procedimiento ó tienen lugar en el discurso del pleito y antes de la conclusión final, por lo que propiamente hablando no son verdaderas sentencias, tal que algunos prefieren emplear los nombres de providencias o actos interlocutorios para distinguirlos brevemente de la definitiva á que con propiedad se denomina sentencia» (págs. 266 y 267).

⁴⁵ Entre los que conciben el allanamiento como acto de causación tenemos los Reales Decretos-sentencias de 27 de julio y 25 de noviembre de 1865 (*Gacetas* de 17 de septiembre y 6 de diciembre, respectivamente), así como el de 20 de noviembre de 1883 (*Gaceta* de 10 de febrero de 1884). Especialmente categóricos son los de 16 y 17 de abril de 1886 (*Gacetas* de 17 de julio y 17 de junio, respectivamente). El primero de ellos dice que «no cabe discutir ni apreciar los fundamentos de un litigio cuando una de las partes desiste de sus derechos y acepta voluntariamente las pretensiones formuladas por la parte contraria, lo cual sucede cuando el fiscal solicita y obtiene del Ministerio respectivo autorización para allanarse á un pleito y hace uso de esta autorización al contestar á la demanda». Igualmente es posible el allanamiento de la Administración en un recurso de apelación interpuesto por ella misma (desistimiento en segunda instancia, habiendo sido condenada en la primera), dado que «cuando el fiscal, en uso de su derecho y de la autorización concedida por el Ministerio correspondiente, se aparta lisa y llanamente del recurso de apelación que interpuso contra una sentencia, queda ésta firme y consentida» (Real Decreto-sentencia de 6 de noviembre de 1875, *Gaceta* de 6 de enero de 1876). Igualmente son contundentes los ejemplos de las resoluciones que abogan por limitar al máximo las posibilidades y los efectos del allanamiento de la Administración. Por ejemplo, el Real Decreto-sentencia de 12 de julio de 1875 (*Gaceta* de 31 de octubre) entiende que el allanamiento en vía contenciosa no puede tener los mismos efectos propios del proceso civil de entonces pues, de esa manera indirecta, «revocará el Ministro sus resoluciones contrariando el principio de buena administración de que las providencias gubernativas que producen derechos y causan estado sólo pueden ser revocadas por la vía contenciosa deducida ante los Tribunales y en la forma que prescriben las leyes é infringiendo las disposiciones de los RR.DD. de 21 de Mayo de 1853 y 20 de Junio de 1858». Por su parte, el Real Decreto-sentencia de 18 de junio de 1866 (*Gaceta* de 27 de septiembre) fundamenta que el tribunal debe tener por no hecho el allanamiento formalmente válido de un Fiscal y sí reponerse las actuaciones al estado en el que aquél tuvo lugar, puesto que «el recurso de allanamiento á las demandas de particulares en los pleitos contencioso-administrativos contra el Estado es inadmisibile en principio, y sólo debe, por tanto, utilizarse por excepción en los casos especial y taxativamente determinados, por cuanto surte el efecto legal de la revocación de la R.O. objeto del pleito con perjuicio posible de los intereses de la Administración pública, los cuales, una vez propuesto el allanamiento

obstante, se constata que la opinión restrictiva va ganando la partida sobre todo desde el año 1860 en adelante.

Desgraciadamente, no cuento con más material doctrinal ni jurisprudencial para avanzar en el tratamiento real del allanamiento, por ejemplo en segunda instancia cuando la Administración fuera la parte recurrida, o en situaciones litisconsorciales. En ese sentido, tal modo de terminación anormal no resulta tan acotado como los dos anteriores.

Por último, hay que hacer la observación de que ni las normas, ni la doctrina de los autores, ni asimismo la jurisprudencial tocan el tema de la capacidad de transigir en lo contencioso-administrativo; tampoco plantean la posibilidad de que el proceso resulte extinguido por satisfacción extraprocésal. No quiero decir con ello que no se produjeran tales fenómenos en la realidad procesal, sino que entonces no estaban regulados como tales y que, si se llegaron a plantear alguna vez, no fueron objeto o no merecieron especial atención como modos sustantivos; fueron insertos en acuerdos que propiciaron bien la caducidad, bien el desistimiento, bien el allanamiento.

II. LA LEY SANTAMARÍA DE PAREDES Y SUS MODIFICACIONES

1. *La Ley Santamaría de Paredes*⁴⁶

A) *Su aparente carácter continuista. Algunos matices novedosos*

El 13 de septiembre de 1888 se promulgó la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa —conocida como Ley Santamaría de Pa-

*to, quedan indefensos y privados de las principales garantías del procedimiento y juicio ante los Tribunales competentes por la ley establecidos». Junto al fundamento de la posible revisión fraudulenta, N. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO negó que el allanamiento de la Administración tuviera carácter de acto de causación basándose también en el fundamento formal de que el tribunal podía ser incompetente y que no se le debía cerrar nunca la puerta a declararse como tal, cosa que la aceptación del allanamiento podía ocasionar (*Lo contencioso-administrativo*, Ed. Jurisprudencia, Buenos Aires, 1943, pág. 121).*

⁴⁶ Si las obras de J. R. FERNÁNDEZ TORRES son imprescindibles para entender la génesis de las Leyes de 1845, lo mismo ocurre para ésta con la de L. MARTÍN REBOLLO, *El proceso de elaboración de la Ley de lo contencioso-administrativo de 13 de septiembre de 1888*, IEA, Madrid, 1975. Para un estudio somero de sus antecedentes es conveniente leer el artículo «Lo contencioso-administrativo en su estado actual», de M. AGUIRRE DE TEJADA, publicado en la *Revista Contemporánea* de 30 de junio de 1892 y recopilado en *Lo contencioso-administrativo. Colección de artículos y discursos sobre la materia* (Tipografía de Manuel G. Hernández, Madrid, 1892). En especial, nombra el origen y los componentes de la Comisión nombrada en virtud de lo dispuesto por la Ley de 16 de enero de 1879, que dio lugar al Proyecto de Ley de 26 de enero de 1881, dado al Congreso de los Diputados, y que es el antecedente casi inmediato de la propia Ley de 1888.

redes⁴⁷—, cuyo Reglamento vio la luz por Real Decreto de 29 de diciembre de 1890. Ambas normas mantienen la parquedad y la falta de sistemática de la anterior regulación en lo referido a los modos anormales de terminación del proceso. En apariencia, es una Ley continuista respecto de la anterior, aunque, analizándola con cierta profundidad, introduce algunas novedades destacables en el tema que me ocupa.

Entre las muestras de continuidad, el artículo 24 de la Ley y el 59 y el 60 de su Reglamento remachan la necesidad de que el Fiscal, en cuanto representante de la Administración, obtenga permiso «del Gobierno de su Majestad o del Ministro del ramo» —según la materia impugnada y el órgano que conozca de la demanda— como requisito válido para allanarse. De la misma manera, continúa vigente el criterio de exigir poder especial específico o ratificación personal del demandante para desistir o allanarse⁴⁸.

Más importante, en cuanto unificador, es el matiz ya desde entonces vigente de que la *renuncia* a impugnar la demanda y la autorización de allanamiento provocan que el tribunal dicte «en su día el fallo que estime justo», terminología que se mantendrá hasta la propia LJ98⁴⁹.

⁴⁷ Cuyo precedente último es el Proyecto de Ley Sagasta, de 22 de julio de 1886. Para un estudio amplio de la composición de la Comisión que lo redactó y sus caracteres principales, véase L. MARTÍN REBOLLO, *El proceso de elaboración...*, *ob. cit.*, págs. 97 a 134.

⁴⁸ Véase, por ejemplo, el ATS de 11 de diciembre de 1939, que, no obstante, permite el desistimiento solicitado porque fue ratificado posteriormente por apoderado bastante, no habiendo finalizado el periodo para dictar sentencia.

⁴⁹ En el tema del allanamiento, alguna sentencia del TS acoge el criterio general de la falta de independencia procesal del coadyuvante respecto del demandado. Así, por ejemplo, la de 30 de marzo de 1907 (*Gaceta* de 14 de octubre) establece el principio de que no habiéndose allanado el Ministerio Fiscal, representante de la Administración, el allanamiento del coadyuvante (un Ayuntamiento) debe tenerse por no hecho. Igualmente, desistida o apartada la Administración demandada, el coadyuvante carecería de legitimación para sostener la acción de manera independiente (SSTS de 24 de febrero de 1932 y de 26 de marzo de 1940), según la recta aplicación de los artículos 36 y 37 de la Ley. En el mismo sentido, apartado el Fiscal de un pleito en el que un Ayuntamiento se personó como coadyuvante, éste pasa a ser parte demandada por ministerio de la Ley y, por interpretación del entonces vigente artículo 50 del Reglamento de lo contencioso-administrativo en el ámbito municipal, no le era posible apartarse del recurso antes de contestar la demanda, por lo que «*ha de seguirse la tramitación hasta dictar el fallo que se estime procedente*» (STS de 29 de septiembre de 1941). Brevemente, el citado artículo 50 parece que permitía el libre allanamiento del Fiscal provincial bajo su responsabilidad personal, a diferencia de lo que ocurría a nivel estatal, sometido al farragoso requisito de la autorización del Ministro o del Gobierno. Tras el citado Decreto de 16 de junio de 1931, ése fue uno de los artículos del Reglamento que quedó derogado por oponerse «al texto de la ley votada en Cortes». No obstante, el artículo 223 de la Ley municipal de 1935 permitió que el Fiscal se allanara en los recursos de plena jurisdicción, únicos en los que el mismo actuaba en calidad de representante de la demandada, mientras que en los de anulación era sólo defensor de la Ley e intervenía mediante el oportuno informe. Las posibilidades de allanamiento del Fiscal provincial fueron reconocidas por la Circular de la Fiscalía del TS de 12 de enero de 1940, en la que, no obstante, se recuerda que «*a estos allanamientos sólo deben llegar los fiscales tras un estudio detenidísimo de los pleitos, que les lleve al pleno convencimiento de ser indefendible*». Para una análisis crítico de las relaciones entre Fis-

Es decir, que se impone finalmente la limitación del alcance vinculante de la solicitud del allanamiento al que acabo de hacer referencia al final del anterior apartado⁵⁰. Además, la jurisprudencia empieza a abrir la puerta a algo que ya era aceptado en el ámbito de la jurisdicción ordinaria. Me refiero al allanamiento parcial, en cuanto cabe al Fiscal allanarse a una de las pretensiones ejercidas en la demanda, debiendo limitarse la sentencia de fondo a pronunciarse sobre las restantes, siempre que una y otras fueran escindibles y no dependientes⁵¹. Por lo demás, aunque algún autor sigue manteniendo en el ámbito procesal civil el carácter contractual y semejante a la transacción⁵², se va consolidando su configuración como acto procesal puro y distinto de aquel negocio jurídico, en cuanto que no es bilateral ni conlleva reciprocidad de prestaciones, al menos entendido de manera autónoma.

Por su lado, el artículo 72 reitera lo ya contemplado en la regulación anterior sobre la deserción tácita del apelante en segunda instancia⁵³, aunque con una diferencia que es la no exigencia de apremio. Aquí es bueno recordar que durante la vigencia de esta Ley la jurisprudencia consolidará el criterio de no imponer de manera automática las costas

cal, en cuanto parte principal, y Corporación, en cuanto coadyuvante, y la progresiva caracterización de esta última como auténtica parte demandada e independiente, véanse, sobre todo, las obras de L. LÓPEZ RODÓ, *El coadyuvante en lo contencioso-administrativo* (Revista de Derecho Privado, Madrid, 1943) y «Naturaleza jurídica de la intervención del Ayuntamiento en el proceso contencioso», *REVL*, núm. 11, 1943 (págs. 643 a 654). También, los artículos de C. MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ, «Los Ayuntamientos como coadyuvantes en los recursos contra sus acuerdos» (*RGLJ*, 1926, págs. 198 a 203) y «El coadyuvante de la Administración en lo contencioso» (*Revista de Derecho Público*, núm. 2, 1933, págs. 1 a 7), ideas que luego llevará a sus *Nuevas notas*. Finalmente, entre tantos otros, puede citarse a E. LEIRA COBEÑA, que trata el tema con alguna profusión en sus *Cuadernos de jurisprudencia contencioso-administrativa* (IEAL, Madrid, 1946, págs. 35 a 38). Lo que queda claro es que tras la promulgación de la LJ56 y hasta la LJ98, en que desaparece como tal la figura del coadyuvante, la jurisprudencia casi unánime fue que éste carecía de facultades suficientes para desistir, renunciar, allanarse o transigir con independencia de la parte demandada principal, como dice la STS de 4 de marzo de 1987 (Sala 3.ª, Ruiz Sánchez), que hace un compendio de las principales decisiones adoptadas al respecto (SSTS de 8 de marzo de 1960, 16 de enero de 1961, 29 de mayo de 1962, 2 de abril de 1964, 7 de mayo de 1965, 6 de octubre de 1972, 13 de junio de 1975, 9 de diciembre de 1976...).

⁵⁰ Y así, por ejemplo, la STS de 9 de enero de 1905 ratifica la decisión de que el pleito de instancia terminase con sentencia *sustantiva* a pesar de que el Fiscal se había allanado con anterioridad, ya que «sólo así respetará los buenos principios de que la Administración no puede por sí misma revocar ni modificar sus propias providencias si causan estado, cuando producen o declaran derechos».

⁵¹ Ejemplos de esa autorización son los AATS de 10 de febrero y 9 de marzo de 1928 (*Gaceta* de 17 de abril y 18 de septiembre de 1929, respectivamente). De igual manera, algún pronunciamiento permite el desistimiento *material* parcial (STS de 2 de abril de 1930) o el de alguna de las partes, sin que afecte a la que mantiene la litis (STS de 18 de marzo de 1907).

⁵² Así, por ejemplo, D. J. GARCÍA FERNÁNDEZ, «El allanamiento a la demanda», *RGLJ*, núm. 119, 1911, págs. 311 a 317. Eso sí, mantiene la existencia de los límites de ilicitud o contenido contrario al interés general o de terceros, como obstáculos a su aceptación.

⁵³ «Si transcurrido este término el apelante no lo hubiere verificado, se declarará desierta la apelación». El término era de treinta días para la comparecencia.

al desistido por el mero hecho de serlo, como venía aplicándose en la jurisdicción civil en virtud del artículo 846 LEC 1881. En su lugar, se impone el criterio específico de la Ley reguladora de lo contencioso-administrativo sobre condena por concurrencia de temeridad procesal, según el artículo 93 de la Ley⁵⁴. Además, quedará claro de entonces en adelante que uno de los efectos procesales del desistimiento de uno de los recursos acumulados es extinguir tal acumulación⁵⁵.

B) *La aparición de la caducidad de la demanda en sentido estricto*

En cuanto a la regulación general de los plazos, el artículo 94 de la Ley habla de que se contarán a partir del día siguiente al de su notificación, aunque no cuente el de su vencimiento; e, igualmente, en su último párrafo, repite el principio general de preclusión del artículo 272 del Reglamento de 30 de diciembre de 1846, en unos términos prácticamente iguales⁵⁶, que no distingue a esos efectos entre términos prorrogables e improrrogables.

Sin embargo, en el tratamiento del paso del tiempo y sus efectos sobre el proceso, la Ley de 1888 introduce una previsión de gran alcance, reflejada en su artículo 40⁵⁷. Una vez establecida la necesidad del escrito de interposición del recurso y la consideración de la demanda como un documento posterior y diferenciado de ése⁵⁸, la Ley inserta el

⁵⁴ Así, los AATS de 26 de marzo de 1923, 31 de mayo de 1927, 12 de enero de 1932, 8 de noviembre de 1933, 26 de noviembre de 1934 o 6 de abril de 1949, entre muchos otros, que F. PERA VERDAGUER recoge en su *De lo contencioso-administrativo* (Bosch, Barcelona, 1953, págs. 198 a 201). Como digo, éste es un criterio unánime que terminará de conformarse entonces y que sigue teniendo cabida uniforme en la jurisprudencia actual, tras la promulgación de la LJ98.

⁵⁵ ATS de 2 de junio de 1952.

⁵⁶ «El transcurso de un término señalado para el ejercicio de algún derecho producirá el efecto de la pérdida de este derecho». Y, en ese sentido, el artículo 39 de la Ley advierte que la solicitud del beneficio de pobreza no suspende la sustanciación del pleito salvo que así lo acuerde el tribunal, previa conformidad del Fiscal.

⁵⁷ Y 25 del dictamen de la Comisión del Congreso, con idéntico contenido.

⁵⁸ Previsión establecida para los supuestos ordinarios de que los particulares interpusieran el recurso, como medio de defensa del propio recurrente para poder instruirse convenientemente de los antecedentes (expediente administrativo) del recurso, y articular así, tras el perfecto conocimiento de los hechos, los medios más adecuados para sostener su pretensión. Sin embargo, para el supuesto de que la demandante fuera la Administración tras la pertinente declaración de lesividad, el artículo 41 de la Ley prescribía que el recurso principiaba directamente mediante escrito de demanda. La presentación, en esos casos, del mero escrito de interposición del recurso sin los requisitos formales y documentos de la demanda originaba la prescripción de la acción (ATS de 10 de julio de 1941). Igual fenómeno sucedía con la Ley municipal de 31 de octubre de 1935, que derogaba en buena parte la aplicación del Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924, y cuyos artículos 224 y 225 imponían la obligación de presentar escrito de demanda de manera directa (ATS de 19 de octubre de 1948 y SSTs de 5 y 21 de febrero de 1951), con el mismo efecto de prescripción en caso contrario.

criterio de reservar otra consecuencia distinta de la de la mera preclusión de trámites, para el supuesto de transcurso del plazo legal de presentación de la demanda sin haberla efectuado. En concreto, nos dice el precepto que para el caso de que la demanda no se hubiera formalizado dentro del plazo «se entenderá caducado el recurso, declarándose así de oficio», declaración que deberá adoptar la forma de auto motivado⁵⁹. En una palabra: que la perención tiene lugar *ope legis*, que es observable de oficio y que su plena eficacia no requiere apremio. Tiene lugar así la entrada en el proceso contencioso-administrativo de una nueva fórmula de terminación anormal, pareja a la producida por la caducidad de la instancia del Real Decreto de 20 de mayo de 1858 (o caducidad *post-demanda*). A partir de este momento, la terminología se normalizará en el lenguaje jurídico y lo que dicho Real Decreto designaba como «caducidad de la demanda» será llamada «caducidad de la instancia», mientras que lo que el artículo 40 de la Ley de 1888 llama «caducidad del recurso» vendrá a denominarse de ordinario e indistintamente «caducidad de la demanda»⁶⁰.

Ese plazo, según el artículo 288 del Reglamento, se cuenta en todo caso desde el día siguiente al de la notificación de la providencia en que se mande poner de manifiesto el expediente gubernativo, previsión que cambiará en la LJ56⁶¹. Un criterio jurisprudencial que también quedará consolidado desde entonces hasta bien entrado el siglo xx es el de la in-

⁵⁹ Artículo 292, en relación con el 127 (que obligaba a que la declaración de caducidad del recurso se resolviera necesariamente mediante auto), ambos del Reglamento. La estimación de la caducidad sólo es susceptible de recurso de reposición y, nos dice el artículo 96 de la Ley, «no podrá fundarse la pretensión en ningún otro motivo» que el error en el cómputo. Con carácter anecdótico, puede verse la sentencia de 11 de mayo de 1918 (*Gaceta* de 27 de julio), que ratifica la decisión del tribunal *a quo* de declarar la caducidad del recurso por extemporaneidad de la presentación de la demanda por error del demandante al conceputar un día como feriado (San Vicente Mártir), luego de hacer una prolija comparación entre las disposiciones canónicas y civiles a favor y en contra de esa concepción. No obstante, la limitación del recurso a ese solo motivo nunca se entendió en sentido estricto, precisamente porque para discernir si había transcurrido o no el plazo había que estudiar previamente si la inactividad era o no imputable a la parte perjudicada. Así, el auto de 30 de junio de 1890 (*Gaceta* de 11 de diciembre) advierte que «si bien los recursos que se interponen contra los autos de caducidad no pueden fundarse, con arreglo al art. 96 de la ley, más que en el supuesto de haberse procedido con equivocación al declarar transcurrido el término legal, se hace necesario examinar si ha habido ó no culpa por parte del demandante, toda vez que únicamente en el caso de que haya habido empuje a correr dicho término y perjudica á la parte que incurra en ella».

⁶⁰ Una fórmula más correcta, aunque excesivamente larga, debería ser «caducidad del recurso por inactividad injustificada tras la demanda» o «por extemporaneidad de la formalización de la demanda», respectivamente.

⁶¹ Eso sí, el juez competente para declararla expresamente es el que conoció de aquel proceso o instancia en la que la caducidad tuvo lugar, pero no podrá hacerlo el tribunal de segunda instancia si las partes que se beneficiaran con la caducidad no la alegaron en el proceso de referencia (STS de 29 de abril de 1909, *Gaceta* de 2 de diciembre). Por otro lado, a efectos de cómputo del plazo de formalización de la demanda, prima la fecha de diligencia de presentación extendida por el secretario del tribunal, frente a la fecha que aparece en el escrito, a falta de prueba en contrario (ATS de 5 de abril de 1911, *Gaceta* de 5 de septiembre).

interpretación literal de tal previsión, en el sentido de que, producida la notificación, empieza a correr el plazo, se haya puesto o no de manifiesto físicamente tal expediente administrativo⁶².

Además, y esto también es muy importante para comprender el actual desarrollo de la caducidad de la demanda en la LJ98, el artículo 40 establece una salvedad puntual al mandato general de improrrogabilidad de plazos. Así, «recibido que sea el expediente gubernativo, se pondrá de manifiesto al actor por término de veinte días, que podrá prorrogarse por otros diez, a juicio del Tribunal, para que formule la demanda, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 92. Si la demanda no se hubiese formalizado dentro de los treinta días, se entenderá caducado el recurso, declarándose así de oficio»⁶³.

Eso sí, la prórroga⁶⁴ empieza a contar desde el día veintiuno en todo caso, y no desde el día siguiente al de la notificación de la providencia por la que el tribunal, en su caso, la hubiese concedido⁶⁵. Lástima que el precepto no ahondara más en las causas de concesión del *bonus* ni las acotara de un modo más preciso, dejando así al tribunal todo un margen de apreciación incontrolable en buena medida y sin límites legales expresos en una u otra dirección de la decisión. Esa facultad casi ilimitada del órgano judicial la remacha el artículo 168 del

⁶² Una de las decisiones judiciales más representativas al respecto es el ATS de 25 de noviembre de 1914 (*Gaceta* de 27 de enero de 1915), que reproduce el anterior de 23 de diciembre de 1908, por cuyo interés reproduzco su fundamento algo extenso: «*Que no obsta a la caducidad (...) la diligencia oficiosamente extendida por el secretario (...), consignando en la misma que ese día quedaban de manifiesto los autos, porque á más de ser dicha diligencia innecesaria e inútil y sin eficacia alguna, por no requerir la providencia del Tribunal para su cumplimiento de trámite alguno ulterior, es un hecho que legalmente, y por ministerio de la ley, desde que por el Tribunal se dicta la providencia mandando poner de manifiesto el expediente, puede éste ser examinado por el actor, porque realmente se halla á su disposición en el Tribunal, esto aparte de que no aparece se opusiera obstáculo alguno al demandado para su examen, que en otro caso no hubiera dejado de formular oportuna reclamación o protesta, que siendo procedente seguramente hubiera sido estimada por el Tribunal (...)* Que de admitirse la teoría sustentada por el demandante dependería de la voluntad del secretario prorrogar y ampliar por más o menos tiempo el plazo para formalizar demanda, plazo que es improrrogable —se entiende, no pedida la prórroga o pedida y denegada o pedida, concedida y ya agotada—, y que ni al Tribunal le es dado ampliar, á tenor de lo dispuesto en el art. 94 de la ley por la que se rige esta jurisdicción».

⁶³ Que regula la realización de ese trámite directamente por el procurador y/o abogado del demandante, como alternativa a su actuación personal sin representante ni defensor, entonces permitida, como lo estaba en el Estatuto municipal.

⁶⁴ Que es una y nada más que una, a tenor del artículo 169 del posterior Reglamento, como también preceptuaba el entonces vigente artículo 307 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, pues ambos utilizan el singular en sus respectivas redacciones. En especial, el segundo precepto invocado indica de manera explícita que sólo se concederá una prórroga.

⁶⁵ «*Toda prórroga de un término empieza á correr en el día inmediato a la terminación de aquél, sin que la infracción procesal que resulte, referente al retraso de la notificación de la providencia concediendo la prórroga, pueda en ningún caso estimarse como perjudicial á la parte, ya que en el caso más favorable, ó sea en el de concesión de la prórroga, siempre había de expirar el plazo el mismo día, cualquiera que fuese la fecha de la notificación*» (ATS de 9 de noviembre de 1923, *Gaceta* de 15 de diciembre).

Reglamento, que exige que «para que se pueda otorgar la prórroga de los plazos que sean prorrogables con arreglo á la Ley, será preciso: primero, que se pida antes de vencer el término; segundo, que se alegue justa causa á juicio del Tribunal, sin que sobre la apreciación que haya de ella se dé recurso alguno».

Para algún autor, como por ejemplo CABALLERO Y MONTES, la redacción original del segundo párrafo del artículo 40 de la Ley permitía en realidad formalizar la demanda en un plazo máximo de treinta días (los veinte del ordinario más los diez de la prórroga), se hubiera solicitado ésta o no. Sin embargo, la lectura atenta de las sentencias que cita en su tratado no corrobora, a mi juicio, esa impresión. En efecto, tales sentencias se limitan a manifestar que el plazo límite es el de treinta días, prórroga incluida, fuera del cual la demanda es inadmisibile; pero sin que la presencia de esa facultad autorizara de manera expresa la prórroga de oficio de los diez días si ésta no fue solicitada por el actor⁶⁶. Mi opinión, pues, es que el párrafo citado adolecía de una redacción imprecisa, pero que no autorizaba la ampliación del plazo ordinario de veinte días salvo en el caso de que el tribunal hubiera concedido de manera expresa la prórroga de los otros diez días, y siempre previa petición del actor.

Como resumen, en la Ley de 1888 tenemos dos avances dignos de mención al respecto:

a) La distinción muy clara entre la genérica preclusión de trámites (art. 94) y la específica caducidad de la demanda (art. 40), que se une ahora a la caducidad de la instancia en su sentido ordinario (art. 95, que ahora abordaré) como posible causa de terminación anormal del recurso y, en su caso, de la acción.

b) Y una previsión lejana pero indiscutible del principio *pro actione*, que permite al actor presentar la demanda fuera del plazo general u ordinario, eso sí, previa prórroga judicial expresa —se supone que por causas suficientemente justificadas—⁶⁷. Previsión que, a mi juicio, es más taimada y que concilia el principio de seguridad con el de *favor actionis* de una manera más acertada que la actual LJ98, como abundaré en su momento. En efecto, el artículo 40 deja claro que la pró-

⁶⁶ J. M. CABALLERO Y MONTES, *De lo contencioso-administrativo* (tomo II), Tipografía de Mariano Escar, Zaragoza, 1904, págs. 325 a 328.

⁶⁷ También se producen de manera aislada otras resoluciones que hoy recibirían la denominación de decisiones *favor actionis*, como la que recoge la STS de 11 de mayo de 1918 (*Gaceta* de 27 de julio), en cuya virtud no es estimable la excepción de caducidad por comparecencia extemporánea del actor en el plazo otorgado, una vez fallecido su representante en juicio, si la demandada y el coadyuvante consintieron sin recurrir la providencia que le daba por bien comparecido (aunque hubiera sido fuera del plazo expreso concedido).

rroga tiene un plazo determinado en días, y que no queda al albur de la fecha indeterminada e indeterminable en que el tribunal, previa certificación del secretario y sin necesidad de apremio de la otra parte, declare la caducidad y ésta resulte notificada debidamente, como ocurre en la vigente LJ98. Es decir, favorece realmente que ninguna causa grave y ajena a la voluntad de la parte, tendente a concretar su pretensión, impida el ejercicio de dicho derecho. Pero, al mismo tiempo, evita el *abuso* de que el mal funcionamiento interno de los órganos jurisdiccionales favorezca una concesión graciosa y *de facto* de un plazo excesivo para formalizar la demanda, con un *plus* adicional de poder salvar la caducidad ya producida, presentando el escrito el mismo día de su notificación.

En otro orden de cosas, cabe preguntarse si el escrito de demanda en el proceso contencioso-administrativo gozó del privilegio de purga en el mismo día de la notificación de la resolución de la caducidad. Digo esto porque el artículo 521 LEC 1881 lo preveía para los términos prorrogables, y ya hemos visto que la demanda administrativa lo era entonces⁶⁸. En concreto, el citado artículo 521, que fue introducido «*por razones de equidad que comprenderán nuestros lectores*»⁶⁹, establece en su primer párrafo que «transcurrido el término señalado á una parte para cualquier traslado, actuación o diligencia sin haberlo evacuado, y en su caso la prórroga que se hubiere otorgado, á instancia de la contraria, se dará á los autos el curso que corresponda»⁷⁰. Y sigue: «se admitirá, sin embargo, el escrito que proceda, y producirá sus efectos legales si se presentare dentro del día en que se notifique aquella providencia. No se admitirá después; y teniendo por firme dicha providencia, seguirá adelante la sustanciación de los autos según su estado».

⁶⁸ En la LEC 1881 la regla general y originaria era que los términos eran prorrogables (art. 306), salvo las excepciones legales tasadas (art. 310), mientras que en lo contencioso la regla general ya era en aquel momento inversa. Según el artículo 308 de la LEC, «transcurridos los términos prorrogables ó la prórroga otorgada en tiempo hábil, si se hallaran los autos en la escribanía, se practicará lo que se previene en el artículo 521», que ahora citaré. Por el contrario, el artículo 312 establecía que «transcurridos que sean los términos improrrogables, se tendrá por caducado de derecho y perdido el trámite o recurso que hubiere dejado de utilizarse, sin necesidad de apremio ni acuse de rebeldía...». Términos o plazos improrrogables eran, entre otros, los de interposición de todo tipo de recursos (art. 408) o los propios de la caducidad de la instancia (arts. 411 y ss.). Por su parte, el artículo 169 del Reglamento de 1890, ratificado por el posterior de 1894, contemplaba que «transcurridos los términos prorrogables o la prórroga otorgada en tiempo hábil, se dará á los autos, á instancia de la parte contraria, el curso que corresponda». Mientras, para los improrrogables, «se tendrá por caducado de derecho y perdido el trámite o recurso que hubiere dejado de utilizarse, sin necesidad de apremio ni de acuse de rebeldía» (art. 171).

⁶⁹ J. M. MANRESA Y NAVARRO, *Comentarios a la Ley...*, ob. cit., pág. 584.

⁷⁰ Repito, aplicable sólo a los términos prorrogables, en los que era precisa la reacción de la otra parte mediante la solicitud de que el tribunal dictara providencia que declarase la prosecución del pleito.

A la luz de ese precepto, CABALLERO Y MONTES reseña que conoce casos en que los escritos de demanda han sido admitidos el mismo día en que se notificaba la providencia de tener por decaído al actor, por una especie de aplicación analógica de dicho artículo, el cual permitía esa posibilidad al demandado respecto de su escrito de contestación, en combinación con los artículos 304, 321 y 322 del Reglamento⁷¹. Sin embargo, ni el autor cita ninguna resolución concreta que ratifique su afirmación ni yo he encontrado pronunciamiento alguno en ese sentido. Además, en contra de esa afirmación se opone el obstáculo del alcance limitado de la cláusula de supletoriedad de la LEC 1881, entonces mucho más restrictivo que ahora. Y es que la Ley de 1888 y su Reglamento desarrollan de manera plena las normas específicas sobre plazos en el ámbito del proceso contencioso-administrativo. Aunque su regulación sea una mezcla entre la continuidad de las normas anteriores y la copia literal de expresiones de la propia LEC, lo cierto es que es completa y exhaustiva —repetitiva también—. La Ley de 1888, pues, tuvo ocasión de acoger expresamente ese privilegio *de gracia* ya incorporado al proceso civil para los trámites posteriores a la demanda, como sí lo hizo, con profusión y claridad, en el tratamiento de la contestación de la demanda en el contencioso-administrativo y con los restantes trámites prorrogables distintos a la demanda, siempre excepcionales. Y, sin embargo, optó por no incluirlo de esa manera expresa para el acto de la formalización de la demanda, al igual que también eliminó el requisito de apremio previo para declarar su caducidad. Por ello concluyo, tanto por falta de indicios en contrario como por una inter-

⁷¹ J. M. CABALLERO Y MONTES (*De lo contencioso...*, tomo III, *ob. cit.*, pág. 374). En efecto, si el demandado no contestaba la demanda en el plazo inicial o, en su caso, el prorrogado (art. 51 de la Ley), el demandante debía apremiar ese hecho ante el órgano jurisdiccional para que éste dictara la resolución de rebeldía, teniendo por contestada la demanda. Mientras no lo hiciera, al demandado le cabía la posibilidad de contestar; o incluso cuando, existiendo la solicitud, el tribunal todavía no le hubiera dado traslado de la resolución. Así, el artículo 304 del Reglamento dice que «transcurrido el término del emplazamiento sin que hubiere comparecido el demandado citado en la forma establecida por el art. 47 de la Ley —que será el 47 del posterior texto de 1952— se le declarará en rebeldía, si el actor lo solicitase, y se tendrá por contestada la demanda, entendiéndose las notificaciones sucesivas con los estrados del Tribunal». Por su parte, el artículo 321 dice: «si no se presentase la contestación a la demanda dentro del término concedido para ello, a petición del actor se declarará al demandado decaído de su derecho para presentarla, y se dará a los autos el curso correspondiente». Finalmente, el artículo 322 remacha que «si el actor no hubiese acusado la rebeldía, se admitirá el escrito de contestación a la demanda, aun cuando se presente después de transcurrido el término de su prórroga». Refrendan los términos de la Ley, entre otras, las sentencias de 30 de enero de 1892 (*Gaceta* de 21 de septiembre) y 29 de octubre de 1893 (*Gaceta* de 23 de febrero de 1894), o el auto de 11 de julio de 1891 (*Gaceta* de 18 de noviembre) o, más adelante, los AATS de 4 de enero de 1932 o de 19 de enero de 1949 (Ruiz Jarabo). Ese argumento de agravio comparativo entre demandante y demandado será uno de los más repetidos para los defensores de conceder el privilegio de la subsanabilidad tanto en la LJ56 como, a la postre, en la tramitación del PL97.

pretación integrada de la regulación de los plazos, que la Ley de 1888 no permitía subsanar la formalización extemporánea de la demanda. La jurisprudencia posterior ratificará esta concepción original, como indicaré a continuación⁷².

Recapitulo, pues. La Ley de 1888, tanto en el ámbito de la caducidad de la instancia en general como de la demanda en particular, quiso ser consecuente con su objetivo tajante de acortar los procesos, las instancias y los trámites alargados más de lo aceptable. Y para ello: uno, eliminó en gran medida el sistema de apremios, que favorecía al incumplidor⁷³; dos, confirió el control de los plazos a los tribunales⁷⁴; y tres, estableció como regla general la improrrogabilidad de los plazos⁷⁵, limitando de paso, como digo, la necesidad del apremio y la posibilidad de purga de la caducidad y de la preclusión, factores ambos favorecedores del mantenimiento de paralizaciones injustificables pero, hasta entonces, amparadas en Derecho. La Ley de 1888, por lo tanto, fue revolucionaria y modelo del posterior desenvolvimiento procesal en ese aspecto, cuestión que, a mi entender, la doctrina no ha puesto de relieve lo suficiente⁷⁶.

⁷² Entre líneas, es lo que parece decir el ATS de 13 de enero de 1902 (que F. PERA VERDAGUER recoge en su *De lo contencioso...*, *ob. cit.*, pág. 199) cuando afirma: «al tener por formalizada el Tribunal Provincial una demanda que lo ha sido a los cinco meses, y cuando, por tanto, había transcurrido con exceso el plazo que señala este artículo, resulta que se ha infringido este precepto, y el artículo 94 —102 del texto de 1952— prorrogando plazos que la Ley declara improrrogables, y arrojándose atribuciones de las que carece en absoluto». Asimismo, la STS de 4 de julio de 1951 (Cremades y Jiménez de Notal), que ratifica la declaración de caducidad recurrida en instancia, pues presentada la demanda ocho días después de plazo legalmente expresado, «resulta ineludible la aplicación del párrafo segundo del expresado texto legal sobre caducidad de los recursos».

⁷³ Y en esto, como en casi todos los aspectos de la caducidad procesal, se adelantó al Real Decreto de 2 de abril de 1924, sobre términos judiciales en el proceso civil, que en su artículo 2, y no obstante derogar el artículo 521 LEC, mantiene la posibilidad ya comentada de la subsanación de los términos prorrogables el mismo día de la notificación de la resolución de la caducidad.

⁷⁴ Como ocurriría en el proceso civil después del propio Real Decreto de 2 de abril de 1924, instaurador en él del impulso de oficio.

⁷⁵ Que, como ya he apuntado, el proceso civil no terminó de aceptar por completo hasta la Ley 34/1984, de reforma urgente de la LEC, que dio nueva redacción a los artículos 306 a 308 y derogó el 310.

⁷⁶ No estoy, por tanto, de acuerdo con la visión enteramente negativa que J. R. FERNÁNDEZ TORRES mantiene en *La formación histórica...* (*ob. cit.*, pág. 434). Estoy de acuerdo en que el privilegio de que la caducidad no corriera contra la Administración demandada es hoy, a todas luces, trasnochado y sin fundamento. Pero no en que la caducidad de la instancia, en general, sea «un serio límite a la aplicación del principio dispositivo que prima sin ambages hasta entonces en el proceso, y por otra, un agravamiento de la situación procesal de los particulares respecto de la Administración demandada». Pienso que la caducidad como límite de la litispendencia indefinida que entonces sí era posible, si tiene un campo de aplicación lógica es no tanto el de los litigios entre particulares, sino el de las decisiones administrativas. El beneficio de la caducidad es especialmente notable cuando ayuda a consolidar el principio de seguridad jurídica del acto administrativo y los efectos, sean favorables o de

C) *El refrendo de la caducidad de la instancia*

En cuanto a la caducidad por excelencia —la del transcurso de un año de paralización imputable a las partes—, el artículo 95 de la Ley de 1888 recoge lo ya dispuesto en el Real Decreto de 20 de junio de 1858 y lo desarrolla en el Reglamento, en sus artículos 195 y siguientes.

Cabe preguntarse también si la Ley quería que éste fuera el único supuesto de caducidad que impedía el ejercicio de una nueva acción, al recoger el propio artículo ese efecto (firmeza de la resolución consentida) de manera expresa. Porque, curiosamente, la Ley no prevé la extinción de la acción en el caso de la caducidad de la demanda y, en buena lógica, ante casos concretos y a falta de excepción expresa, regiría el principio rector del proceso civil de que la caducidad cierra el proceso pero no impediría el nuevo planteamiento de la acción⁷⁷. Desgraciadamente, no disponemos de datos para hallar la solución y cualquier comentario al respecto no pasaría de ser una mera conjetura.

Por otro lado, se mantiene la excepción de que la caducidad no tiene lugar cuando la Administración sea la demandada, aunque la doctrina empieza a cuestionarse su fundamento. Así, también CABALLERO Y MONTES apostará por su desaparición, ya que «semejante privilegio produce verdadera desigualdad en las partes litigantes, y va directamente contra el fundamental principio de ser iguales ante los Tribunales las partes interesadas en los juicios, porque éstos tienden á hacer efectiva la justicia. Y perjudicar la equivocación, apatía o descuido al particular y no á la Administración, implica condición distinta, opuesta á

gravamen, sobre la esfera de los administrados. Y ello no supone una cortapisa al principio dispositivo, en cuanto ninguna manifestación de éste, ni histórica ni doctrinalmente, permite que las partes sean dueñas absolutas del *tempus* del proceso. Y ese límite de la caducidad, convenientemente interpretado de manera restrictiva, no tiene por qué agravar la situación del particular si guarda la mínima diligencia, como defenderé en el capítulo específico de la regulación de la caducidad en la LJ98.

⁷⁷ Así lo estima C. MARTÍN-RETORTILLO GONZÁLEZ en sus *Nuevas notas sobre lo contencioso-administrativo* (Aguilar, Madrid, 1952, pág. 208), obra que revisa las *Notas sobre el procedimiento contencioso-administrativo*, publicadas casi veinte años atrás (Huesca, 1933) y en las que apenas se ocupaba de problemas atinentes a la terminación anormal del proceso. Entre otras buenas aportaciones, el autor recuerda que la declaración de caducidad, tanto en los supuestos del artículo 40 como en el del 95, es apelable tras haber intentado el recurso de reposición (pág. 208); además, entiende que la posibilidad de que la Administración desista en el proceso de lesividad es perfectamente asumible, en cuanto los mismos motivos que lo legitiman para el particular son trasladables a la Administración (pág. 220); que el plazo de caducidad de un año parece excesivamente largo —a pesar de que la LEC 1881 estableciera otros incluso más largos, de dos y cuatro años—, por lo que propugna uno intermedio de seis meses (pág. 213); y, finalmente, apoya que no se siga el criterio civil de imposición debida de costas al desistido, por la prevalencia del criterio específico de la Ley jurisdiccional, esto es, el de la temeridad notoria y mala fe procesal en el planteamiento y/o sostenimiento del recurso.

los dictados de la razón y contraria á la justicia cuya administración está encomendada á los Tribunales sean del orden que sean»⁷⁸.

Por último, la interpretación jurisprudencial restrictiva de la concurrencia de caducidad se reforzará paulatinamente. De ahí que el número de resoluciones del TS que refrendan las sentencias de instancia declarativas de caducidad del proceso por inactividad imputable al actor sean cada vez más escasas y que, por el contrario, abunden las revocatorias⁷⁹.

2. *La Ley y el Reglamento de 1894. Algunos retoques a la caducidad de la demanda*

La Ley de reforma aprobada por Real Decreto de 22 de junio de 1894⁸⁰ no cambió los parámetros ni las previsiones de la Ley de 1888. Tampoco lo hizo el Reglamento de la nueva Ley, aprobado en la misma fecha, que recogió en gran medida los preceptos anteriores. Sin embargo, son reseñables algunas aportaciones interesantes

En lo que respecta a la caducidad de la demanda, el artículo 40 se ve retocado ligeramente⁸¹ y su nueva redacción supone que:

⁷⁸ J. M. CABALLERO Y MONTES, *De lo contencioso...*, *ob. cit.*, pág. 388. Dará así una vuelta de tuerca más a la propuesta intermedia lanzada por J. GALLOSTRA Y FRAU, para el cual esa previsión del Real Decreto de 20 de mayo de 1858 «merece censura», por lo que «si bien no debe declararse la caducidad de la demanda, por no hacer pesar sobre aquella las omisiones ó descuidos de los funcionarios que en su nombre comparecen en juicio, el interés de la misma exige que se imponga al Tribunal el deber y se le conceda la facultad de obligar á dichos funcionarios, mediante los apercibimientos y correcciones oportunas, á activar la marcha del asunto ó á formular en forma su desistimiento, dentro del plazo más breve que le permita la índole del asunto, y siempre menor que el señalado para declarar caducadas las demandas que los particulares ó corporaciones interponen» (*Lo contencioso...*, *ob. cit.*, págs. 516 y 517).

⁷⁹ G. ESPINOSA Y GÓMEZ DEL VALLE recoge en su *Diccionario de jurisprudencia contencioso-administrativa* (Librería San Martín, Madrid, 1915) la STS de 26 de junio de 1911 (*Gaceta* de 28 de septiembre), que, como excepción, parece hacer una interpretación amplia de la existencia de caducidad en cuanto que, de su lectura, la inactividad parece proceder del órgano judicial y no del demandante. En concreto, resuelve el siguiente caso: «el recurso fue interpuesto ante el Tribunal provincial el 16 de noviembre de 1897, y no parece que se proveyera al mismo hasta el año 1906. Después de presentado un escrito en 23 de abril de 1907 interesando su tramitación, no se preocupó el actor de que no se le notificaba resolución alguna referente á esa petición, ni produjo reclamación durante un año, siete meses y veintitrés días, limitándose así á pedir, pasado ese tiempo, en escrito de 16 de Diciembre de 1908, que se le expidiese certificación acreditativa de que estaba pendiente de resolución, y en 23 de abril de 1909 solicitó que le fueran puestos de manifiesto los autos para reclamar su prosecución. Al fin tramitóse el recurso, pero el Tribunal Supremo, al conocer del mismo en apelación lo declara desierto con vista del art. 95, después de revocar la sentencia apelada por la que llegó a fallarse en el fondo, y lo acordado».

⁸⁰ Dicha Ley tiene su origen en la Ley de Presupuestos para el año 1893 —especialmente su art. 30—, que motivó la constitución de una Comisión revisora de la LJ por Real Decreto de 28 de julio de 1892.

⁸¹ «Remitido que sea el expediente administrativo, se pondrá de manifiesto al actor, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 92, para que formalice la demanda en el término de vein-

a) En primer lugar, se extinguen de manera definitiva y en sentido negativo las anteriores dudas sobre si era posible considerar en todo caso el plazo máximo de treinta días, aun cuando el demandante no hubiera solicitado la prórroga: la prórroga debe ser expresa.

b) Y, en segundo lugar, la Ley de reforma introduce un último inciso que faculta al demandado a pedir al tribunal que actúe una vez transcurrido el plazo de caducidad, ante su posible lentitud en la apreciación de oficio, esto es, en el control por parte del secretario. Nueva previsión plausible que revela que ya entonces el mal funcionamiento de los tribunales podía dar lugar a que el objetivo público de la caducidad resultara desvirtuado si no se daba entrada a la reclamación de la parte beneficiada⁸². En todo caso, hay que dejar claro que esa posibilidad no supone un retorno al sistema de apremio previo y obligado, sino sólo una medida adicional y potestativa para hacer más efectiva y rápida la apreciación y eficacia de la caducidad.

También como verdadera novedad, el artículo 44 *in fine* de la Ley incluye la posibilidad de que el demandado pueda oponer una excepción dilatoria o de resolución previa antes de contestar la demanda, basada en la alegación de falta de formalización de la demanda en plazo, o por caducidad por el transcurso de un año⁸³. Es lo que hoy llamaríamos una alegación previa⁸⁴ del artículo 58 LJ98, si bien con dos no-

te días. Este término puede prorrogarse á instancia de parte, y, á juicio del tribunal, por otros diez días más, en los que continuará de manifiesto el expediente. Si la demanda no se hubiese formalizado y presentado en los primeros veinte días desde que se notificó la providencia mandando poner el expediente de manifiesto, cuando no se hubiere pedido y obtenido prórroga, ó dentro de los treinta días, cuando esta última se hubiese concedido, se entenderá caducado el recurso, declarándose así de oficio ó á instancia de parte».

⁸² Así lo asume implícitamente el ATS de 21 de mayo de 1928, para el que «*si la demanda no se formalizó dentro del plazo señalado en este artículo hay que decretar la caducidad del recurso solicitada por el coadyuvante, sin perjuicio de que no lo interesara el Fiscal, ni de que el Tribunal Provincial hubiera admitido indebida y extemporáneamente la demanda, pues el derecho a pedir la caducidad del recurso lo otorga precisamente la Ley para subsanar y suplir la omisión del Tribunal, y de otra suerte nunca los demandados podrían utilizar de estas facultades que les concede el presente artículo y el 44 de la Ley, ya que sólo pueden ejercitarlo después del emplazamiento para contestar la demanda, y á ello, necesariamente, debe proceder la admisión de dicho escrito*». Auto bastante rotundo por cuanto permite el ejercicio autónomo de una facultad procesal que puede extinguir el proceso a favor del coadyuvante, en contra de lo que sucede con otras (interposición o mantenimiento del recurso ante el abandono del Fiscal, etc.).

⁸³ «Hecho el emplazamiento para contestar la demanda, si el demandado observase que ha caducado el recurso ó pleito, ya por haberse presentado el escrito de demanda fuera del plazo legal, ya por haberse detenido el curso del pleito durante un año por culpa del recurrente, ó ya por otro motivo, podrá exponerlo al Tribunal sin contestar á la demanda, y desde que lo verifique quedará en suspenso el plazo concedido para ello. Si el Tribunal desestimase aquella alegación y mandase contestar la demanda, señalará para hacerlo el término de veinte días».

⁸⁴ Que no prosperará en el supuesto de que el actor no haya formalizado en tiempo su demanda cuando consta que el plazo para presentarla fue declarado en suspenso y no hubo otra resolución judicial expresa posterior que levantase tal suspensión (ATS de 12 de noviembre de 1908, *Gaceta* de 24 de septiembre de 1909).

tables diferencias respecto de la regulación actual. En primer lugar, no hay plazo preclusivo de planteamiento de la excepción⁸⁵ mientras el plazo de contestación no se haya agotado; y, en segundo, que, desestimada la excepción, el demandado debe contestar no por lo que le reste de plazo, sino en un lapso de tiempo fijo de veinte días. Así pues, en teoría, el recurrido podía oponer la excepción el último día del plazo para contestar y, desestimada, tenía aún veinte días por delante para preparar y presentar dicha contestación.

En cuanto al desistimiento, aunque no haya una alusión explícita al mismo en primera instancia, se admite tácitamente, al quedar incluido como una de las causas del cese de la representación⁸⁶. Surge, además, una nueva causa de *desistimiento tácito* por falta de nombramiento de letrado o procurador en las actuaciones ante el TS. Si el particular que suscribe la demanda (para lo cual todavía no necesita representación ni defensa de tales profesionales) no reside en Madrid, deberá nombrar uno que le patrocine en las actuaciones sucesivas; «no personándose éstos dentro del término señalado, y no constando que el actor haya trasladado su residencia a Madrid, se le tendrá por apartado y desistido de la demanda»⁸⁷. Por otro lado, alguna sentencia califica la solicitud de desistimiento de la Administración como un acto de causación, vinculante para el tribunal si se cumplen los requisitos formales legalmente establecidos, pero sin control material de su contenido

⁸⁵ Al contrario de lo que ocurría con las cuatro excepciones numeradas anteriormente en el mismo precepto (la de caducidad no lo está, y se encuentra redactada en párrafo aparte), que tenían que ser alegadas por el demandado en los diez primeros días desde que se le dio traslado de la providencia para contestar, so pena de que su derecho precluyera. Para el TS, la caducidad puede ser alegada «sea cualquiera el estado en que el juicio se halle», con obligación de suspender su curso y resolver con carácter previo o dilatorio (STS de 17 de diciembre de 1955, Vivar Téllez). En el caso de autos, el demandado había solicitado la declaración de caducidad en el escrito de contestación a la demanda y el tribunal continuó la tramitación del pleito hasta la sentencia de fondo, que estimó tal caducidad. El TS considera que la falta de suspensión y de resolución previa es causa de nulidad de lo actuado, obligando a retrotraer las actuaciones procesales al momento de la contestación, según suplicó el apelante, «ya que lo tramitado contrariamente a lo dispuesto en ellos, adolece de vicio sustancial que lo invalida, privándole de toda eficacia, declaración ésta que incumbe a la Sala en su función más calificada de velar por el cumplimiento de la Ley y pureza del procedimiento que por ser observancia siempre de derecho público debe así pronunciarlo, con abstracción de fallo distinto».

⁸⁶ Artículo 260.4 del Reglamento. Así lo entiende J. M. PI Y SUNYER en su obra *Lo contencioso-administrativo* (versión taquigráfica), Barcelona, 1928, pág. 176. En lo referido al allanamiento se mantiene el requisito también de autorización previa, aunque el artículo 24 *in fine* lo suaviza cuando el Fiscal interviene como defensor de los intereses generales en recursos en los que la Administración demandada no es la estatal, junto con el representante de aquélla: «en los asuntos que no afecten al interés general de la Administración, el fiscal no podrá allanarse á las demandas, pero sí abstenerse de intervenir, concretando su defensa al extremo o extremos que á aquélla interesen».

⁸⁷ Artículo 251 del Reglamento de 1890, que se mantiene igual en el reformado en 1894. Es la causa de declaración de caducidad del recurso expresada, por ejemplo, en el ATS de 21 de marzo de 1936.

o de sus posibles efectos⁸⁸. Pero, como ya dije al examinar la aplicación de las Leyes de 1845, tales pronunciamientos serán cada vez más raros.

Y, realmente, poco más cabe añadir ya que ninguna de las numerosas modificaciones parciales posteriores⁸⁹ variará el régimen establecido de los modos anormales de terminación.

La jurisprudencia tampoco aporta grandes novedades en los sesenta años comprendidos entre la promulgación de la Ley de 1888 y el Texto Refundido de 1952. Algunas sentencias nos recuerdan la tradicional insistencia en exigir requisitos formales estrictos a las Administraciones para disponer del proceso. Por ejemplo, la STS de 18 de diciembre de 1891⁹⁰ anula el fallo que acepta el allanamiento del Fiscal en nombre de la Administración, ya que «*como no dedujera autorización especial al efecto de la autoridad administrativa, tal allanamiento es nulo*

⁸⁸ Así, la STS de 25 de noviembre de 1943 ratifica la validez del desistimiento efectuado por el Ministerio Fiscal, ya que «*dada la circunstancia de estar válidamente celebrada la vista, es patente que el Tribunal viene obligado a pronunciar aquella [resolución], atemperándose a la nueva situación procesal creada*».

⁸⁹ Entre ellas, la Ley de 5 de abril de 1904, que introduce una reforma parcial en materia de organización, por la que el Consejo de Estado deja de ser órgano de la jurisdicción dejando paso definitivo al TS, y que también suprime provisionalmente el recurso extraordinario de revisión; el Real Decreto de 27 de septiembre de 1920, que encomienda el conocimiento de los recursos en materia contencioso-administrativa a las Salas Tercera y Cuarta del TS; el Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924 (que instaura el recurso contencioso-administrativo de legitimación vecinal, ampliado después por el Real Decreto-Ley de 14 de septiembre de 1925); el Real Decreto de 14 de octubre de 1926, que facilita al Gobierno la suspensión e inejecución de las sentencias y restringe las posibilidades de indemnización al perjudicado por dichas suspensión e inejecución; el Decreto de 16 de junio de 1931; la Ley de 15 de septiembre de 1931; la Ley municipal de la República de 31 de octubre de 1935, sobre el contencioso-administrativo en la esfera local (que restringe en algunos aspectos el alcance del reglamento municipal); o la Ley, también republicana, de 26 de julio, sobre reorganización de la jurisdicción y modificación del recurso de apelación y que deja en suspenso la jurisdicción, así como las de 27 de agosto de 1938, 30 de junio de 1939 y, sobre todo, la de 18 de marzo de 1944, que, ya bajo el régimen de Franco, la restituyen y reorganizan, recuperando su vigencia la Ley de 1894 y su Reglamento. Para una visión de lo que supuso esta Ley pueden verse, entre otros, los siguientes artículos: S. ÁLVAREZ-GENDÍN BLANCO, «Glosas a la Ley de 18 de marzo de 1944», *Revista de la Universidad de Oviedo*, núms. 23-24, 1944, págs. 991 a 998; J. GASCÓN Y MARÍN, «Restablecimiento del recurso contencioso-administrativo», *REVL*, núm. 14, 1944, págs. 271 y ss.; o A. SERRA PIÑAR, «La reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa, según la ley de 18 de marzo de 1944», *Revista Las Ciencias*, año XII, núm. 1. Es importante la Ley de 8 de mayo de 1939, en relación con el Decreto de 30 de diciembre del mismo año y la Orden Circular del Tribunal Supremo de 17 de marzo también del mismo año. Todas esas disposiciones permitan revisar las resoluciones judiciales dictadas por los «Tribunales rojos» (literalmente) desde el 18 de julio de 1936. Son múltiples los casos en que dichas revisiones terminaban en declaraciones de caducidad o desistimiento de los interesados, por falta de formalización de la demanda en plazo, por haberse extinguido el derecho o el bien sobre el que había versado la pretensión del juicio originario, etc., al mismo tiempo que la sentencia, fuera cual fuera su signo, quedaba anulada al haber sido dictada por un tribunal «ilegal» (AATS de 11 de diciembre de 1939, 5 de octubre de 1942, etc.). Para un cuadro cronológico claro de toda la normativa dictada en este periodo, véanse las págs. 54 a 69 de la obra citada de PI Y SUNYER —hasta 1928— y las págs. 29 a 34 de *La sentencia...*, de J. GONZÁLEZ PÉREZ, que, además, incluye una abundante bibliografía.

⁹⁰ *Gaceta* de 10 de septiembre de 1992.

y debe igualmente anular el fallo en su virtud adoptado, puesto que produjo que una de las partes del litigio resultare indefensa»⁹¹. En otras ocasiones se aceptan desistimientos tácitos un tanto estrictos. Así, fallecido el abogado de varios poderdantes en el transcurso de un recurso y otorgado un nuevo poder a favor de otro letrado sólo por alguno de aquéllos, la Sala entiende que «al no comparecer otorgando su representación á los licenciados Seguí y Campuzano, los interesados que la confirieron al licenciado Maisonnave, han dado á entender que desistían y se apartaban de este recurso»⁹².

El tema de la caducidad de la instancia sigue aportando, sobre todo, casuística sobre lo que debe entenderse como un acto causante de la misma por imputación directa a la parte⁹³, y se instala de manera definitiva la *interpretación restrictiva* de su existencia. En ese sentido, no genera caducidad procesal la falta de reclamación del expediente y de la publicación de determinados anuncios, dado que «en el presente litigio, como no resulta que su prosecución haya sido paralizada por culpa del actor que dejara de evacuar o cumplir algún trámite o diligencia al mismo encomendada, sino porque el Tribunal omitió el cumplimiento de los preceptos legales antes expresados»⁹⁴. Tampoco puede tenerse por aban-

⁹¹ Con la creación y asunción de sus funciones por parte de los abogados del Estado, la cuestión tomó igual rumbo. Así, el Real Decreto de 5 de junio de 1900, que aprobó el Reglamento Orgánico de la Dirección General de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado, dice en su artículo 47: «Los abogados del Estado... Tampoco podrán abandonar acción alguna entablada a nombre del estado, ni allanarse a las demandas que contra él se dirijan, sin estar autorizados por Real Orden». Ese artículo pasó con posterioridad al Reglamento de 18 de junio de 1925, declarado vigente por el Decreto republicano de 5 de mayo de 1931. Otras resoluciones nos recuerdan que el allanamiento es incondicional y que no procede exponer en la solicitud hechos ni fundamentos de derecho distintos a los alegados (STS de 11 de junio de 1930, recogida también por J. GONZÁLEZ PÉREZ en la 1.ª ed. de sus *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, editados por Civitas, Madrid, 1978, pág. 1081).

⁹² STS de 10 de diciembre de 1892 (*Gaceta* de 13 de julio de 1893).

⁹³ Es muy descriptiva en ese sentido la sentencia de la Sala de lo Civil del TS de 5 de enero de 1907 (*Gaceta* de 7 de junio de 1908), por su claridad: «considerando que para que proceda la declaración de caducidad de la instancia es preciso que la causa de paralización sea imputable a la voluntad o negligencia de las mismas partes litigantes, dejando de instar el curso de los autos para la práctica de las diligencias que de ellas dependan, por ser dueñas del procedimiento; pero no corren los términos establecidos para la caducidad cuando el juicio se halla pendiente de las actuaciones que por ministerio de la Ley han de practicarse de oficio, y cuya injustificada demora los Tribunales tienen medios de evitar ó corregir, por hallarse confiado el procedimiento únicamente a la acción judicial».

⁹⁴ ATS de 11 de abril de 1894 (*Gaceta* de 2 de octubre de 1894). Del mismo modo, no procede la caducidad cuando la causa de que transcurriera el año del que habla el artículo 95 se debió a que la Sala reclamó varios antecedentes del Ministerio de Gracia, sin que el demandante instara el levantamiento de la suspensión motivada por esas diligencias preliminares adoptadas por el tribunal, ya que no le correspondía dicha carga procesal (STS de 15 de junio de 1915, *Gaceta* de 5 de agosto); ni tampoco cuando la Administración ha dejado de remitir el expediente gubernativo y el demandante no haya instado dicho envío en el año siguiente (sentencia de 3 de julio de 1918, *Gaceta* de 23 de octubre); ni cuando el demandado fue emplazado para contestar a la demanda y no lo hizo en el plazo de un año (ATS de 18 de marzo de 1931), o cuando el paso del tiempo tiene lugar una vez que el pleito quedó pendiente

donado un recurso por su paralización durante un año, cuando lo interpusieran la Administración o el Fiscal⁹⁵, al actuar entonces la Administración como demandante y continuar vigente el privilegio propio del Real Decreto de 20 de junio de 1858. Incluso hay unos primeros ejemplos de autorización jurisprudencial de la suspensión del juicio de común acuerdo, pero siempre que no rebasen los plazos de caducidad de la instancia previstos legalmente⁹⁶. Lo cual no obsta a que los tribunales apliquen las previsiones y efectos legales de la caducidad cuando los actos interruptivos de su curso no fueran idóneos para ello. Por ejemplo, el subterfugio de solicitar de manera reiterada la reproducción de una «carta de orden» por supuesto extravío de la anterior sin cumplimentar la actuación que correspondía al demandante⁹⁷, la petición de prórroga de términos judiciales ya vencidos⁹⁸, ni la presentación de escritos particulares que no tuvieran que ver con aquella actuación debida⁹⁹. O también por dejar transcurrir un año y un mes, incluido el de verano, que según el demandante debía ser exceptuado, consideración que el tribunal rechazó en aplicación del artículo 94 de la Ley¹⁰⁰.

Por último, y al margen de la caducidad, es importante reseñar que alguna sentencia aislada ya acoge la figura extintiva de la «satisfacción extraprocesal de la pretensión», aunque sin darle todavía ese nombre¹⁰¹. Será la posterior LJ56 la que, con base en dicha jurisprudencia,

de señalamiento de votación y fallo (AATS de 14 de abril de 1931 y 4 de enero de 1932) o por otras causas imputables al demandado y no al demandante (ATS de 9 de febrero de 1931).

⁹⁵ ATS de 27 de septiembre de 1894 (*Gaceta* de 13 de febrero de 1895).

⁹⁶ Así, la STS de 24 de febrero de 1904 (*Gaceta* de 18 de abril).

⁹⁷ Sentencia de la Sala de lo Civil de 18 de mayo de 1908 (*Gaceta* de 2 de diciembre).

⁹⁸ Sentencia de la misma Sala de 1 de octubre de 1903 (*Gaceta* de 20 de octubre).

⁹⁹ Sentencias de la misma Sala de 5 de julio de 1904 (*Gaceta* de 7 de agosto) y 24 de marzo de 1906 (*Gaceta* de 21 de diciembre).

¹⁰⁰ ATS de 6 de abril de 1945. También el de 27 de marzo de 1947, que no entiende como causa de fuerza mayor el hecho de que el demandante se ausentara con frecuencia por motivos de trabajo del lugar donde el tribunal tenía su sede.

¹⁰¹ La STS de 28 de mayo de 1935 resuelve un recurso que gira en torno a la denegación de una pensión, reconocida más tarde fruto de su revisión en vía administrativa, y concluye que «no puede subsistir, ni menos prosperar, el presente pleito, por haber desaparecido la causa que le dio origen con perfecto derecho de la parte actora para interponerle, cuando fue interpuesto, pero sin ninguno al presente, por lo que es procedente la absolución de la parte demandada». Por su parte, la STS de 22 de octubre de 1952 (Sáez de Tejada y Olózaga) rechaza continuar el recurso del que conoce una vez acreditada la satisfacción extraprocesal, con base en el carácter revisor de la jurisdicción, de modo que desaparecido el acto sobre el que versa el objeto del recurso, éste debe extinguirse: «no ha lugar a resolver por falta de derecho lesionado que invocar ante esta jurisdicción, cuya índole revisora, le veda conocer del caso en atención a las circunstancias del mismo». Asimismo, la STS de 20 de febrero de 1956 (Cremades y Giménez de Notal) da por extinguido un recurso contra la concesión de una marca, anulada después con ocasión de un recurso de revisión en vía administrativa, ya que «si el desagravio a que aspiraba la misma —la recurrente— mediante este procedimiento, se ha conseguido dentro de la esfera gubernativa, ello determina la procedencia del impedimento procesal referido —el «cese del motivo originario de la entidad accionante»— después de lo cual ya no es posible enjuiciar a la Sala sobre la cuestión de fondo».

regule de manera expresa esa circunstancia causante de la desaparición del objeto y de la legitimación procesales.

En cuanto a la doctrina, no aporta, por lo general, nuevos planteamientos. Al igual que en el periodo anterior, los manuales de Derecho procesal administrativo —aparte de los de Derecho administrativo, que tampoco prestan excesiva atención al proceso contencioso¹⁰²— siguen acusando una gran falta de desarrollo doctrinal y, salvo excepciones¹⁰³, se limitan a citar y glosar mínimamente los artículos vigentes¹⁰⁴, sin explayarse en la materia que nos ocupa. Vicio, todo hay que decirlo, que también se da cita en algunos de los principales manuales de Derecho procesal civil consultados, hasta bien entrado el siglo XX¹⁰⁵.

¹⁰² Por ejemplo, C. GARCÍA OVIEDO, *Instituciones de Derecho administrativo*, Imprenta y Librería de Eulogio de las Heras, Sevilla, 1927; L. GARCÍA VELASCO, *Derecho administrativo*, Reus, Madrid, 1933; A. ROYO VILLANOVA, *Elementos de Derecho administrativo*, Imprenta Castellana, Valladolid, 1929; o J. GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de Derecho administrativo*, Imprenta Clásica Española, Madrid, 1930.

¹⁰³ Como a tenor de lo que afirma J. GONZÁLEZ PÉREZ (*La sentencia...*, *ob. cit.*, págs. 18 y 19), los tres tomos del ya citado *Lo contencioso-administrativo*, de J. M. CABALLERO Y MONTES, o el de A. DE TORRES Y GÓMEZ (*Tratado del Derecho contencioso-administrativo*, Imprenta y Papelería Catalana, Córdoba, 1889).

¹⁰⁴ Por ejemplo, y sin ánimo exhaustivo, los de F. LASTRES (*Procedimientos civiles, criminales, canónicos y contencioso-administrativos*, tomo II, Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1886), N. DE PASO Y DELGADO (*Exposición histórico-exegética de la teoría de los procedimientos contencioso-administrativos de España y sus posesiones en Ultramar*, El Progreso Editorial, Madrid, 1889), J. GÓMEZ ACEBO Y R. DÍAZ MERRY (*Diccionario general de jurisprudencia contencioso-administrativa*, Tipografía de los Huérfanos, Madrid, 1889) —aunque éste reconoce ser un mero instrumento recopilador de decisiones judiciales—, el también citado de M. AGUIRRE DE TEJADA (*Lo contencioso-administrativo. Colección...*, *ob. cit.*, 1892), R. MACAYA Y ANGUERA (*Legislación y jurisprudencia sobre la materia y el procedimiento contencioso-administrativo*, Tipografía Sucesores de Rivadeneyra, Madrid, 1892), J. ROBLES POZO (*La ley y la jurisprudencia vigentes del procedimiento contencioso-administrativo en la Península y Ultramar*, Imprenta de la Revista de Legislación, Madrid, 1898), A. GONZÁLEZ (*La materia contencioso-administrativa, Comentario a la legislación vigente. Jurisprudencia*, Librería de Leopoldo Martínez, Madrid, 1903), A. M. DE MENA (*El Estatuto municipal y la actuación de los Tribunales de lo contencioso-administrativo*, Publicaciones Jurídicas, S.A., Madrid, 1927), M. FERNÁNDEZ MOURILLO (*Lo contencioso-administrativo*, Imprenta del Asilo de Huérfanos del Sagrado Corazón de Jesús, Madrid, 1926) o J. A. UBIERNA EUSA (*Jurisdicción contencioso-administrativa*, Ed. Castro, Madrid, 1935, reeditado en 1948 en la Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, como *De lo contencioso-administrativo*). Tampoco los artículos especializados demuestran en general atención por el tema de los modos anormales de terminación. Así, A. M. FABIE, «Lo contencioso-administrativo» (*RGLJ*, núm. 79, 1889, págs. 5 a 14, 126 a 140 y 419 a 452), que, eso sí, traza un buen resumen histórico del devenir de la jurisdicción en España, y «La reforma de lo contencioso-administrativo» (*RGLJ*, núm. 58, 1881, págs. 18 a 33), en el que sólo entra en la conveniencia o no de la propia existencia de aquélla, su naturaleza y su propuesta sobre la estructura orgánica. Ni tampoco P. GÓMEZ DE LA SERNA en «Sobre la jurisdicción contencioso-administrativa» (*RGLJ*, núm. 24, 1864, págs. 239 a 248), ni J. TORT Y MARTORELL en «Lo contencioso-administrativo» (*Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 3, 1897, págs. 160 a 170), ni M. BALLBÉ PRUNES en «Cuestiones de técnica procesal administrativa» (*RGLJ*, núm. 152, 1942, págs. 89 y ss.).

¹⁰⁵ Así, los de D. F. S. PARRA IBÁÑEZ (*Curso elemental de Derecho procesal español*, Miguel Romero Impresores, Madrid, 1889), M. MIGUEL Y ROMERO Y C. MIGUEL Y ALONSO [*Lecciones y modelos de práctica forense (Derecho procesal práctico)*, Madrid, 1951] o C. VIADA Y LÓPEZ-PUIGSERVER *et al.* (*Apuntes de Derecho procesal, civil y penal*, Centro de Estudios y Oposiciones San Bernardo, 20, Madrid, 1955).

3. *Conclusión. El progresivo abandono de los modos de terminación anormal en manos de la regulación del proceso civil*

Como he tratado de explicar, la Ley de 1888 y sus modificaciones posteriores, si bien introdujeron novedades en materia de modos anormales de terminación, sobre todo en la caducidad, mantuvieron la sistemática y bastantes criterios propios de las Leyes de 1845 y de sus normas de desarrollo¹⁰⁶. Pero tales modos no cayeron por ello en desuso ni perdieron su importancia práctica. Muy al contrario. FERNÁNDEZ MOURILLO, si bien no es un tratadista que haya dejado grandes cuestiones doctrinales planteadas en su manual, nos ofrece una estadística muy sencilla y, creo, bastante esclarecedora a la que, a falta de pruebas en contrario, debemos otorgar credibilidad. En 1926, el autor nos dice que, entre 1905 y 1924, el TS había entendido de 10.685 recursos y que ¡casi un tercio de ellos! —en concreto, 3.001, el 28 por ciento— había acabado de manera anticipada por medio de desistimiento o caducidad¹⁰⁷. Este dato me hace concluir que, como sucedió antes y como sigue ocurriendo en el presente, la renuencia de los autores administrativistas a tratar en profundidad los medios anormales de terminación es inversamente proporcional a su importancia en la realidad procesal del día a día.

Claro que hay una pequeña excusa que oponer a dicha afirmación. Y es que lo contencioso-administrativo sufre un vuelco importante con la Ley de 1888, en relación con la LEC promulgada siete años antes. Hasta la Ley Santamaría de Paredes, el proceso contencioso-administrativo no había quedado supeditado a la Ley procesal civil, o no al menos expresamente. El proceso *puro* civil regulado en la anterior Ley de 5 de octubre de 1855 y el proceso *sui generis* administrativo corrían independientes, aunque sufrieran influencias mutuas¹⁰⁸. Ahora bien, la interpretación jurisprudencial progresiva de la LEC 1881 como Ley procesal común con *vis atractiva* provocó la alteración de esa relación autónoma e interactiva, en cierto modo.

¹⁰⁶ Como también he tratado de poner de manifiesto, la jurisprudencia sí aclaró bastantes puntos oscuros y ofreció interpretaciones en buena medida complementarias de dicha regulación limitada.

¹⁰⁷ M. FERNÁNDEZ MOURILLO, *Lo contencioso-administrativo...*, *ob. cit.*, pág. 141. No obstante, sospecho que el autor ha incluido en esa cifra los supuestos de *prescripción* de la acción y/o de inadmisibilidad del recurso, pues el estudio cronológico de las decisiones judiciales que he llevado a cabo no ratifica esa frecuencia tan alta. Es posible que esa inclusión *in extenso* quisiera expresar la relativa normalidad de que los procesos contencioso-administrativos no finalizaban con sentencia de fondo, por cualquiera de los variados obstáculos procesales y extraprocesales concurrentes.

¹⁰⁸ Por ejemplo, en el tema ya comentado de la caducidad de la instancia, cuya regulación *ex novo* en el Real Decreto de 20 de junio de 1858 motivó su tratamiento más extenso y maduro en la LEC 1881.

Tras la LEC 1881, el Derecho procesal administrativo, en los diversos manuales y tratados, parece centrarse de manera progresiva en los aspectos particulares y sustantivos de su jurisdicción¹⁰⁹, y se remite por defecto y/o por omisión al proceso civil en todo o en casi todo lo que se refiere a los aspectos procedimentales y formales, a pesar de contar con extensos Reglamentos procesales propios. Con ello pierde contacto de manera acrítica, a mi entender, con cuestiones muy importantes que configuran cada uno de los modos anormales de terminación, de manera que los encajes automáticos de los asuntos contencioso-administrativos —con su problemática propia de proceso revisor¹¹⁰— en la teoría general de un auténtico proceso de partes en igualdad de armas, a veces se producirán con calzador y originando algunos quebraderos de cabeza¹¹¹. Esa situación se repetirá en la LJ56, cuyo contenido apuesta de manera abierta por *economizar* y no reiterar los preceptos ya establecidos en esa Ley común, convirtiendo a ésta no sólo como Ley supletoria en caso de lagunas, sino como Ley de aplicación directa ante los preceptos en blanco que se integran mediante la remisión expresa e inmediata¹¹². De hecho, es la Disposición adicional sexta de la

¹⁰⁹ Especialmente, a temas tales como los de la naturaleza de la jurisdicción, su organización, la materia susceptible de recurso o su admisibilidad.

¹¹⁰ Así, por ejemplo, el concebir la caducidad de la instancia e, incluso, el desistimiento como modos de extinción no sólo del proceso, sino también de la propia acción.

¹¹¹ En sintonía con lo expresado por A. M. FABIÉ, «se nota una tendencia que podrá ser funesta y peligrosa y que consiste en ordinariar el procedimiento contencioso-administrativo, esto es, en dar á la sustanciación de los asuntos de este género, los mismos trámites que á los juicios ordinarios en materias civiles. Esto es tanto más grave cuanto que, por una parte, no se han de aumentar con esto en lo más mínimo las garantías ni del estado ni de los particulares, y por otra se va á agravar considerablemente el mal que ahora padecemos y de que todo el mundo se queja; conviene á saber, la lentitud, la extraordinaria lentitud con que marchan esos asuntos» (*Lo contencioso...*, *ob. cit.*, págs. 419 y ss.).

¹¹² Quizá, entre los dos extremos (regulación extensa y repetitiva o regulación directamente omisiva) fuera más correcta la *vía intermedia* propuesta en su día por M. CORDERO DE TORRES: «la vieja Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 contempla un esquema orgánico tan distinto del jurisdiccional de 1956, que continuamente los encargados de aplicarla “supletoriamente” están teniendo que dar saltos de acomodación, harto delicados desde el punto de vista de la regularidad procesal y hasta de la fidelidad literal. Incluso aquélla contradice modalidades procesales de la Ley de 1956 en situaciones paralelas —los incidentes respecto del procedimiento principal—, conduciendo a disparidades antológicas, que se salvan, conforme se ha apuntado, saltando sobre la literalidad supletoria. Creo que sería mejor que una futura redacción perfeccionada del texto de la Ley de 1956, sin llegar a una minuciosidad extrema, reguladora —o indicara la regulación— de la mecánica rituarial, hoy entregada a la Ley de 1881, dentro de proporciones prudentes, como los que hay en los sucesivos textos regulativos del procedimiento laboral, el último de 21 de abril de 1966, no muy extensos, tampoco muy sumarios y que cohonestan la especialidad de la justicia social con la persistencia de rasgos comunes a los procedimientos no penales» («Los primeros diez años de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa», *RGLJ*, núm. 223, 1967, pág. 9). El autor ya había mantenido una posición idéntica en «La Ley de Enjuiciamiento Civil como supletoria del procedimiento contencioso-administrativo», núm. 27 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1958, págs. 11 a 28. Para él, «lo que ya está resuelto es la aplicación supletoria de aquel texto —se refiere a la LEC 1881— mucho más viejo que el derogado, y creemos que menos

LJ56 la que se *autoinmola* ante la LEC 1881, que no preveía nada al respecto. Fenómeno que se mantiene en la LJ98 con casi la misma intensidad, y que se ve incrementado incluso por el hecho de que el artículo 4 de la LEC del año 2000, ya sí, establece de manera expresa su carácter supletorio respecto de todos los procesos¹¹³.

Pero, en cualquier caso y con independencia de la valoración que quiera hacerse de esa situación, un dato que no parece poder rebatirse es que, después de la Ley de 1888, la doctrina se retirará, salvo aspectos puntuales, del estudio de los modos anormales de terminación del proceso contencioso-administrativo hasta la irrupción de las obras del profesor J. GONZÁLEZ PÉREZ, en la década de los años cincuenta del pasado siglo XX¹¹⁴.

III. EL TEXTO REFUNDIDO DE 8 DE FEBRERO DE 1952

Si la Ley de 1888 y sus modificaciones posteriores, así como sus Reglamentos, eran parcos en novedades, más aún lo fue el Texto Refundido de 1952¹¹⁵. No podía ser de otra manera, habida cuenta de la función y de los límites legales de esa peculiar fuente del Derecho. Máxime cuando la nueva regulación asumió más la función de formular un texto único que de regularizar, aclarar y armonizar las normas vigentes entonces¹¹⁶. Su propia Exposición de Motivos ratifica lo que es-

apropiado para dirigir un procedimiento cuya especialidad no implica precariedad o inferioridad, sino simplemente diversificación. Pues otra cosa supondría minimizar las diferencias entre el o los procedimientos civiles, esencialmente privatistas, y el jurisdiccional administrativo, sustancialmente inspirado en el interés público» (págs. 14 y 15).

¹¹³ «En defecto de disposiciones en las leyes que regulan los procesos penales, contencioso-administrativos, laborales y militares, serán de aplicación, a todos ellos, los preceptos de la presente Ley». No quiero decir con ello que el sistema de Reglamento propio, en especial de la extensión del de 1891, fuera mejor. Posiblemente era un absurdo repetir más o menos literalmente muchos aspectos que ya estaban regulados en la LEC 1881. Lo que sostengo es que se pasó de un extremo a otro, de la reiteración a la minimización por remisión de los aspectos procesales de lo contencioso-administrativo. Entre medias, como sucede habitualmente, podría haber estado una solución que, sin plantear un Reglamento mimético, profundizara algo más en las consecuencias propias de la idiosincrasia y desenvolvimiento de tal proceso.

¹¹⁴ Me refiero, claro, a la doctrina administrativista. En la civilista, ALCALÁ ZAMORA o GUASP, entre otros, se adelantarán a ese momento, continuado por FAIRÉN GUILLÉN, como ya he intentado poner de manifiesto en el capítulo anterior.

¹¹⁵ Que fue promulgado en virtud de la autorización prevista en el artículo 14 de la Ley de 8 de marzo de 1944, sobre restablecimiento y reorganización de la jurisdicción contencioso-administrativa.

¹¹⁶ El Texto Refundido fue considerado por J. GONZÁLEZ PÉREZ como necesario, por la obligación contenida en la Ley de 8 de marzo de 1944, aunque insuficiente para los retos de la jurisdicción en ese momento («El texto refundido de la ley de lo Contencioso-administrativo», núm. 7 de esta REVISTA, enero-abril 1952, págs. 193 a 218, reiterado después en *La sentencia...*). En ese sentido, pronto sucedió lo preconizado por E. GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARENDE, que abogaba por una reforma integral de la legislación, al tiempo que, de paso,

toy diciendo, por lo que no hay que abundar en ello¹¹⁷. A los solos efectos enunciativos, el artículo 40 de la Ley de 1888 (en su versión reformada de 1894) pasa a ser el 38 del nuevo texto, el 46 es ahora el 44, y los artículos 95 y siguientes se reproducen en el 103 y siguientes, incluido el mantenimiento de la excepción de observar la caducidad cuando la Administración sea la parte demandante (nuevo art. 105).

En el ámbito de la jurisprudencia, los criterios sentados con anterioridad continúan por lo general iguales, y se reafirman con nuevas decisiones en idéntico sentido¹¹⁸. Y la doctrina continúa con su falta de

entendía que el Texto Refundido no era de obligada promulgación, ya que la Ley de 1944 se limitaba a autorizar su elaboración, pero no imponía dicho deber («Sobre un texto refundido de la legislación contencioso-administrativa», núm. 6 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1951, págs. 279 a 287).

¹¹⁷ Entre otras cosas, dicha Exposición declara que *«en observancia escrupulosa del mandato de la ley, el texto se limita a refundir, sin rectificar su esencia, pero sí sus equívocos y antinomias...»*, por más que reconozca que *«no quiere esto decir que, en ocasiones, no se hayan sentido deseos de alterar sustancialmente preceptos legales arcaicos e inadecuados, pero se han frenado en acatamiento a la estricta misión conferida»*.

¹¹⁸ Ese fenómeno es muy acusado en el campo de la caducidad. La STS de 7 de octubre de 1954 (Villar y Madrueno) es clarificadora al respecto, en cuanto a la interpretación restrictiva de la apreciación de la caducidad. Éstos son los términos en los que se pronuncia: *«que la caducidad de la instancia “prescripción extintiva del negocio jurídico postulado de resolución”, precisa en el campo del derecho procesal contencioso-administrativo dos facetas o aspectos de estudio, una de orden adjetivo en cuanto el artículo 103 de la Ley Orgánica de la jurisdicción (según su texto refundido aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1952) impone el transcurso de un año de abandono del recurso para que puedan generarse con viabilidad los efectos extintivos, y otra de carácter subjetivo y especial y característico en esta clase de procedimientos, que ello sea precisamente por culpa del recurrente, pues así lo impone el precitado artículo 103 y ha motivado se pronunciara esta Sala en su sentencia de 15 de junio de 1915 y Auto de 3 de julio de 1919, manteniendo la doctrina no ser procedente la declaración de caducidad de la instancia cuando la paralización del procedimiento no sea imputable a la parte actora, y aun cuando en el presente caso la paralización de actuaciones ha sido por tiempo superior al transcurso de un año, como ello fué debido a la no presentación en tal tiempo del escrito de contestación por la parte demandada, al no existir precepto alguno que obligue al recurrente a que la apremie a efectuarlo antes de que tal periodo de tiempo pase, ya motivó el que esta Sala en caso análogo a su Auto de 4 de enero de 1932 se pronunciase en el sentido de que, el no pedir se inste a la parte demandada a la presentación del escrito de contestación, no es determinante de culpa ni responsabilidad, generativa de caducidad»*. También se asientan de manera definitiva los criterios de improrrogabilidad del plazo para presentar la demanda a merced del actor, y la literalidad del momento en el que se inicia el cómputo de los veinte días para ello. Así, el ATS de 5 de febrero de 1957 (De Paula-Serra Martínez) entiende que *«siendo notoria, ante lo claro y terminante de estas disposiciones legales, la imposibilidad sentada por el artículo quinto del Código Civil, de que contra su observancia, como en el caso actual se ha pretendido, prevalezca, cualquiera que fuere y aunque se admita la realidad de su existencia, la costumbre o práctica en contrario»*, idea confirmada por el ATS de 19 de febrero del mismo año (Sánchez-Guisande y Miramontes). Por su lado, los AATS de 19 de febrero de 1957 y 23 de abril de 1958 establecen que los artículos 38, 100 y 101 del Texto Refundido deben interpretarse en el siguiente sentido: *«los términos claros y precisos de los preceptos antes mencionados evidencian sin género alguno de duda que lo que la ley quiere y manda es que el plazo de veinte días, para formalizar la demanda, se contará desde el día siguiente al de la notificación de la providencia del Tribunal, ya se ordene en ella poner de manifiesto los autos en Secretaría, ya entregarlos o comunicarlos a la parte, no sólo porque al firmar la notificación se da por enterado de lo que se acuerde en uno u otro sentido, máxime si la entrega, como diligencia, que al dictado del proveído ha de practicarse sin dilación, cual dispone el artículo 167 del citado Reglamento, en concordan-*

atracción a la hora de tratar el tema, con la única excepción del citado profesor GONZÁLEZ PÉREZ, que vuelca y desarrolla en sus escritos el especial interés mostrado hacia los medios anormales por GUASP. Para él, la legislación refundida es criticable en aspectos muy puntuales de los distintos modos de terminación anormal. En ese sentido, defiende la no imposición de costas al desistido por el solo hecho del desistimiento —salvo en el caso de que lo sea la Administración en un recurso de lesividad contra actos declarativos de derechos— y también la innecesidad del consentimiento del demandado como requisito de aceptación del desistimiento, salvo en los casos muy excepcionales en que sea posible interponer de nuevo el recurso contencioso-administrativo. Ello habida cuenta de que la principal razón para exigir aquel consentimiento (la posibilidad de que el actor volviera a inquietar al demandado con otro recurso al no haber renunciado a la acción) es casi imposible que suceda en el caso del recurso contencioso-administrativo, por el plazo de caducidad tan exiguo para su interposición. Asimismo, admite la posibilidad de desistimiento de la Administración en el proceso de lesividad por cuanto, al fin y al cabo, su efecto es consolidar un acto administrativo favorable o declarativo de derechos.

En lo que respecta al allanamiento, defiende que no debe ser un modo de terminación automático, sino sólo de «acortamiento» del proceso en los trámites que restaren por cumplimentar, con el fin de salvar el posible fraude procesal consistente en una revisión de actos declarativos de derechos vía judicial, sin seguir los trámites previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo. Y en cuanto a la caducidad¹¹⁹, calificada de auténtica «defensa previa», entiende razonable la reducción del plazo de un año de inactividad por excesivo, así como la necesidad de eliminar el privilegio de que su declaración y efectos no sean aplicables a la Administración cuando sea recurrente, que el Texto Refundido continúa manteniendo¹²⁰. Algo más tarde, ante

cia con el artículo 301 de la Ley de Enjuiciamiento civil, sino porque si a pesar de esta ineludible obligación, se estimase que el plazo debe comenzar a contarse a partir de la entrega efectiva de los autos, quedaría al arbitrio de la Secretaría la prolongación del aludido plazo, absurdo inadmisibile, como ya este Tribunal lo declaró en su auto de 19 de diciembre de 1914».

¹¹⁹ J. GONZÁLEZ PÉREZ, «Las excepciones de la Ley de lo contencioso-administrativo», núm. 11 de esta REVISTA, mayo-agosto 1953, págs. 69 a 163.

¹²⁰ Esas ideas están expresadas por primera vez, creo, en *La justicia administrativa...* (ob. cit., págs. 173 y 174) y reiteradas en «La sentencia administrativa» (RCDI, núm. 309, 1954, págs. 72 y 73), «La reforma de la ley de lo Contencioso-administrativo» (*Revista de Derecho Procesal*, núm. 10, 1954, págs. 45 a 70 —repetidas en el artículo del mismo nombre, ya citado, publicado en el núm. 6 de esta REVISTA, 1951—), «Ensayo de una teoría de las crisis procesales en el contencioso-administrativo» (núm. 14 de esta REVISTA, mayo-agosto 1954, pág. 141), «La terminación anormal del proceso administrativo» (núm. 18 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1955, págs. 73 a 125) y, en parte, respecto del allanamiento y la caducidad, en «Régimen administrativo y proceso administrativo» (RCDI, núms. 344-345, 1957, págs. 96

la inminencia de la LJ56, declarará de manera premonitoria que en lo que respecta a los modos anormales de terminación «falta una regulación orgánica y completa»¹²¹. Y, de manera muy acertada, concluye que «es probable, por tanto, que la nueva ley, inspirándose en dicha doctrina —la jurisprudencial—, contenga algunos preceptos sobre los modos de terminación anormal del proceso»¹²².

* * *

Éstos son los mimbres que la LJ56 tuvo a su disposición para regular de manera muy novedosa, entre muchas más instituciones¹²³, los *otros modos de terminación del procedimiento*. De ellos extrajo lo mejor, los entretejió de manera hábil con otras aportaciones del proceso civil y del Derecho comparado sin apartarse de la tradición patria y organizó un *mini-sistema* propio en la Ley, después de los preceptos dedicados a la terminación *normal* por sentencia contradictoria de fondo. Labor, por cierto, que la LJ98 no ha conseguido emular, en lo que puede conside-

a 98). También están recogidas en el capítulo denominado «La extinción del proceso administrativo», publicado en el volumen *Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín en el cincuentenario de su docencia* (IEAL, Madrid, 1952). Como ideas adicionales, defiende en ese último trabajo la imposibilidad de incluir la transacción en el proceso contencioso-administrativo, dada «la naturaleza pública de los derechos que fundamentan las pretensiones objeto del mismo» (pág. 447), postura que modificará por completo a lo largo de su fecunda producción doctrinal. Además, se centra especialmente en el régimen del allanamiento en el proceso contencioso-administrativo municipal tras la entrada en vigor de la Ley de Régimen Local, abogando por una interpretación lisa a la hora de permitirlo. Para el autor, cuando el Fiscal provincial represente a la Corporación en sentido estricto (es decir, no sólo como defensor de la ley, sino a falta de nombramiento de abogado o procurador), aunque la Ley no permita el libre allanamiento en puridad (sólo reservado al Fiscal del TS), sí sería posible si aquella Corporación remitiera al tribunal provincial un escrito en ese sentido (pág. 459).

¹²¹ J. GONZÁLEZ PÉREZ, «El contencioso-administrativo en España», *RCDI*, núms. 338-339, 1956, pág. 504.

¹²² *Ibidem*. En su n.p.p. 41 apuntilla, de manera algo inexacta, que tales preceptos «son necesarios porque la Ley de Enjuiciamiento civil, que rige como supletoria, no contiene normas sobre la materia». La realidad es que la LEC 1881 sí contenía algunos artículos al respecto, si bien escasos y aislados. En el mismo sentido y respecto al allanamiento en particular, *La extinción...*, *ob. cit.*, pág. 456).

¹²³ En palabras de J. GONZÁLEZ PÉREZ, la LJ56, en general, «supuso un paso decisivo en la estructuración de garantías del administrado», que «supo apartarse de los modelos extranjeros e inspirarse en las tradiciones españolas, sin olvidar las más avanzadas concepciones de la técnica procesal», por lo que inspiró las Leyes de otros ordenamientos —en especial de los iberoamericanos— y «ocupó un lugar singularísimo en el plano del Derecho comparado» (*La justicia administrativa*, Civitas, Madrid, 1974, págs. 59 y 60). Eso sí, con la puntualización de E. GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ-CARANDE en el sentido de que «el éxito de la Ley de 1956 estuvo probablemente más en la alta especialización que consiguió imprimir en sus Magistrados que en su simple esquema organizativo» («La jurisdicción contencioso-administrativa hoy», *DA*, núm. 220, 1989, pág. 18). Para V. MENDOZA DE OLIVÁN, «la LJ ha superado con creces al texto de 1952 al hacer gala, a lo largo de todo su articulado, de una ajustada terminología jurídico-procesal, expresiva de un recto entendimiento de los conceptos administrativos y procesales de que trata» («La jurisdicción contencioso-administrativa», *DA*, núms. 78-79, 1964, pág. 121).

rarse una oportunidad perdida de progresar en el fomento de los modos de finalización anticipada, a la luz de las carencias de esa LJ56 —que también las tenía— y de las posibilidades abiertas por los nuevos vientos de terminación convenida desarrollados desde finales de los años ochenta del siglo pasado. Pero ésa es una historia que, quizá, podrá ser contada en otra ocasión.

