

PRESUPUESTOS SUBJETIVOS PARA LA APLICACION DEL PRINCIPIO QUE PROHIBE IR CONTRA LOS PROPIOS ACTOS

Por LAUREANO LÓPEZ RODÓ
Catedrático de Derecho Administrativo.

SUMARIO: *La doctrina de los actos propios: sus presupuestos subjetivos. El autor de los actos contradictorios.*—A. *Identidad de sujetos.* 1. *Sujetos colectivos: actos de los órganos y de los titulares de los órganos.* 2. *Complejidad interna de la Administración.* 3. *Actos de otro órgano del mismo sujeto de Derecho público.* 4. *Superior jerárquico.* 5. *Funcionarios.*—B. *Pluralidad de sujetos.* a) *Los causahabientes. Casos de sucesión entre entidades administrativas. Alcance de la obligación que contrae el sucesor.* b) *Representante legal.* c) *Tutela administrativa.* d) *Mandatarios. Poder para oír notificaciones de resoluciones administrativas. Agentes y mandatarios de la Administración.* e) *Pluralidad de partes en el proceso contencioso-administrativo. Los actos del coadyuvante y los del fiscal.*

LA DOCTRINA DE LOS ACTOS PROPIOS: SUS PRESUPUESTOS SUBJETIVOS. EL AUTOR DE LOS ACTOS CONTRADICTORIOS.

La simple enunciación de la máxima según la cual «nadie puede ir contra sus propios actos» (1) suscita una serie de cuestiones de indudable

(1) Sobre la doctrina de los actos propios, puede verse: LÓPEZ DE HARO: *Los «actos propios» en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo*, en «Revista de Derecho Privado», 1913, pág. 18 y 19; PUIG BRUTAU: *Actos propios*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica», Seix, editor, Barcelona, 1950, págs. 348-351; y *Estudios de Derecho Comparado. La doctrina de los actos propios*, Barcelona, 1951; BIELSA: *Nociones sumarias sobre cosa juzgada en el Derecho administrativo*, en «Anuario del Inst. de Derecho Púb.», VI, 1945, pág. 67; LINARES: *La cosa juzgada administrativa*, Buenos Aires, 1946; ANDREOZZI: *La cosa juzgada tributaria*, en «Rev. Der. Publ.», Tucumán, año 2, número 1, enero 1950, págs. 7-22; MERKL: *Teoría general del Derecho administrativo*, trad. esp., Madrid, 1935, pág. 14; SPIEGEL: *Derecho administrativo*, trad. esp., Barcelona, 1933 (capítulo «Derecho procesal y Derecho administrativo»); ANDRÉ: *Le retrait des actes administratifs*, París, 1943; DELBEZ: *La révocation des actes administratifs*, «Revue de Droit Public», 1928, pág. 463; DROUILLAT: *Dans quelles conditions le gouvernement peut-il rapporter un décret de naturalisation*, París, 1950; GALLAND: *Conditions auxquelles il y a «retrait» d'un acte administratif*, «Juris classeur périodique», 1951; LACHARRIERE: *Le retrait d'un acte administratif irrégulier*, París, 1919; LEFAS: *Retrait des actes individuels*, «Etudes et Documents», París, 1949, pág. 72; RANINCESCO: *La révocation des actes administratifs*, en «Mélanges Paul Negulesco»,

interés. Una de ellas es la relativa a determinar la noción de «acto propio» frente a «acto de tercero», que envuelve la pregunta de si tal acto ha de haberlo realizado precisamente el mismo sujeto que luego lo contradice, o si también puede considerarse «acto propio» el realizado por un sujeto distinto o por otro órgano de un mismo sujeto colectivo. ¿Qué sujetos cabe, pues, admitir como autores de «actos propios»?

En torno a este aspecto subjetivo de la doctrina de los actos propios cabe ver también si es preciso que el acto «intocable» tenga algún destinatario, y si la prohibición de ir contra un acto anterior es una prohibición con eficacia *erga omnes*, o, por el contrario, sólo puede invocarla quien vea lesionado algún derecho por la comisión del segundo, y cuáles son las condiciones que han de darse en quien pretenda invocar la doctrina que prohíbe volverse contra los propios actos.

Esta ligera enumeración de cuestiones que brotan de la sola enunciación del principio de los actos propios ha bastado para presentarnos en escena dos sujetos, por lo menos (2). Un primer sujeto es el que realiza esa conducta contradictoria en el campo del Derecho, destejendo, como Penélope, lo que antes había tejido. El otro sujeto es el que se opone a semejante comportamiento invocando la vigencia de la prohibición. El primero es el autor de los actos propios, y el segundo el beneficiario del principio. Uno y otro presentan características definidas, va-

Institut Royal des Sciences Administratifs de Roumanie, 1935; WALINE: *L'erreur de fait est-elle un motif légal de retrait des actes administratifs ayant crée des droits?* «Revue de Droit Public», 1951, pág. 889; WALINE: *Légitimité du retrait d'une décision obtenue par fraude*, Paris, 1951; CAPANO: *La retroattività degli atti amministrativi*, Nápoles, 1950; BOETSCHEN: *Die materielle Rechtskraft der Verwaltungsverfügungen unter berücksichtigung der Bundesrechtlichen Praxis*, Zürich, 1923; COESTER: *Die Rechtskraft der Staatsakte*, Tübingen, 1927; HEMMICH: *Die Rechtskraft der Verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen und der Verwaltungsakte*, 1929; HOFMAN: *Über das Wesen und die subjektiven Grenzen der Rechtskraft*, 1929; MÜLLER: *Rechtskraft im Verwaltungsstreitverfahren*, 1910; PAGENSTECHER: *Zur Lehre von der Materiellen Rechtskraft*, 1905; ROSS: *Materielle Rechtskraft im Verwaltungsrecht*, 1922; RIEZLER: *Venire contra factum proprium*, Leipzig, 1912; FORSTHOFF: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, tomo I, 2.ª edic., 1951, págs. 141 y 176; PETERS: *Lehrbuch der Verwaltung*, Heidelberg, 1949, págs. 163-4; SCHMITT: *Treu und Glauben im Verwaltungsrecht*, Berlín, 1935, págs. 71 y 87; SCHÜLE: *Treu und Glauben im deutschen Verwaltungsrecht*, en «Verwaltungsarchiv», tomo 38, pág. 399; SCHOLZ: *Treu und Glauben in der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, en «Deutsche Verwaltung», 1949, pág. 505; MITTEIS: *Vom Lebenswert der Rechtsgeschichte*, Weimar, 1947, cap. V; WESTERBERG: *Om rättskraft i förvaltningsråden*, Stockholm, 1951; DONNER: *De rechtskracht van administratieve beschikkingen*, Riga, 1941.

(2) Digo «por lo menos» porque, como quedó apuntado, puede entrar en juego otro sujeto bajo la figura de representante, de causante, etc.

riedad de tipos y requisitos necesarios que constituyen los presupuestos subjetivos de la doctrina de los actos propios. Pero el objeto de este trabajo lo constituye solamente el estudio de la figura del autor del primer acto.

* * *

Sería una redundancia, que en este caso resultaría inexacta, decir que autor de «actos propios» es el propio autor del acto que se le contrapone, o, lo que es igual, que la idea de volverse contra los propios actos implica que sea un mismo sujeto el que realizó el acto inicial y el que lo contradice con un acto posterior, por entenderse que sólo cuando el sujeto sea el mismo se podrá decir con propiedad de lenguaje que éste se vuelve contra sus propios actos.

A poco que se piense acerca de este punto, se verá que en el mundo del Derecho las cosas no son tan sencillas y que el concepto jurídico de «acto propio» no coincide con el concepto vulgar, excesivamente simplista.

Jurídicamente, la cuestión ofrece cierta complejidad porque intervienen varios factores que rompen la ecuación «acto propio» = «acto del mismo sujeto». Y estos factores son, de una parte, los fenómenos jurídicos de la sucesión y de la representación, en su doble aspecto legal y voluntario; y de otra, la existencia de sujetos colectivos dotados de una pluralidad de órganos a través de los cuales actúan.

En el campo del Derecho administrativo, nos encontramos precisamente con que la Administración es un sujeto colectivo integrado por multitud de órganos colocados en distintos planos jerárquicos, órganos que pueden tener, a su vez, personalidad jurídica. Además, la Administración actúa en distintas esferas: en relaciones de Derecho público y en relaciones de Derecho privado, y hace falta determinar si los actos que realiza en uno de estos dos campos le vinculan en el otro. De aquí que, ante la existencia de esa diversidad de sujetos y de órganos, resulte un tanto compleja la determinación de quién puede ser autor de un «acto propio».

Vamos a examinar los distintos supuestos que pueden presentarse.

A.—IDENTIDAD DE SUJETOS.

En primer lugar, está absolutamente fuera de dudas que tiene el carácter de autor de un «acto propio» la misma persona o sujeto de derecho que realiza el acto subsiguiente y contradictorio. Por lo tanto, si, frente a un acto que hoy realiza o intenta realizar un determinado sujeto individual o colectivo, nos encontramos con que *ese mismo sujeto* realizó con anterioridad otro acto de significación contrapuesta, podremos decir que hemos tropezado con un «acto propio», porque evidentemente merece esta calificación frente a su autor.

1. *Sujetos colectivos: actos de los órganos y de los titulares de los órganos.*

La anterior afirmación es válida no sólo para las personas individuales, sino también para los sujetos colectivos, cualesquiera que sean su complejidad interna y las personas físicas que ostenten la titularidad de los distintos órganos.

Naturalmente, todo sujeto colectivo necesita de unos órganos para expresar su voluntad. Y estos órganos podrán ser múltiples y de diversas clases. Pero siempre los actos del órgano son jurídicamente imputables al sujeto colectivo. Por consiguiente, las declaraciones de voluntad emitidas por cualquiera de sus órganos dentro de la esfera de su competencia tienen el carácter de «actos propios» del sujeto colectivo y, en cierto modo (3), son también «actos propios» de los restantes órganos del mismo sujeto colectivo porque las relaciones entre los órganos de un sujeto colectivo son meramente internas, no son relaciones jurídicas *stricto sensu*, ya que les falta la nota de alteridad esencial a toda relación jurídica; no existe el *alter*, el otro; todo se atribuye a un mismo sujeto. Únicamente en el caso de que el órgano de un sujeto colectivo tenga a su vez

(3) Un órgano, en cuanto a tal, no tiene existencia independiente del sujeto colectivo, y por lo tanto, no puede ser centro de imputación de actos jurídicos. Vid. MICHOUX: *Théorie de la personnalité morale*, 2.ª edic., t. I, págs. 310 y sigs., y ORLANDO, en «Rivista di Diritto Pubblico», 1942, pág. 57. En sentido contrario se expresa FODERARO: *Contributo alla teorica della personalità degli organi dello Stato*, 1941.

reconocida personalidad jurídica (como ocurre, por ejemplo, con las Diócesis dentro de la Iglesia) podrá entablar relaciones jurídicas con los otros órganos que también gocen de personalidad y con el propio sujeto colectivo de orden superior al que pertenecen. En tal caso, los actos de los órganos dotados de personalidad no tienen el carácter de actos propios respecto a los demás órganos ni frente al sujeto de grado superior, sino que sólo vinculan al órgano que los ha realizado.

Además de los órganos de los sujetos colectivos, están las personas físicas que actúan como «soporte de los órganos», según la terminología alemana. El órgano es algo distinto de las personas individuales que son sus titulares, entre otras razones, porque junto a los órganos unipersonales hay órganos colegiados que están servidos por una pluralidad de personas, cada una de las cuales no es individualmente órgano, pues sólo el conjunto de todas ellas adquiere esa cualidad. Y si bien el órgano no tiene existencia independiente del sujeto colectivo, no ocurre lo mismo con las personas individuales que son soporte de los órganos. Estas personas sólo actúan como órganos del sujeto colectivo cuando desempeñan funciones del mismo, conservando para todo lo demás su plena capacidad, hasta el punto de poder incluso entablar relaciones jurídicas con el sujeto colectivo al que sirven.

De donde resulta que ni los actos del sujeto colectivo tienen el carácter de actos propios para las personas físicas que actúan como titulares o soportes de sus órganos, ni los actos que éstas realizan al margen de las funciones que desempeñan al servicio del sujeto colectivo se consideran como actos propios de éste.

Contradice la anterior doctrina la sentencia de 20 de febrero de 1933, según la cual, quien es citado en tiempo y forma como socio para asistir a una Junta general y dejó de asistir sin alegar justa causa que se lo impidiese, *no puede luego combatir los acuerdos* adoptados por los demás socios *por imperativo de la doctrina de los actos propios*, que, como expresión del consentimiento, crean, modifican o extinguen los derechos. Esta sentencia considera, pues, como actos propios de cada uno de los socios los acuerdos de la Junta general de una Sociedad, aunque el socio no haya asistido a la reunión; atribuye a la Junta general el papel de autor de «actos propios» frente a los socios y prohíbe a éstos impugnarlos, invocando como única razón el principio de que a nadie es lícito volverse contra sus propios actos. Realmente, la doctrina que sienta aquí el Tribunal Su-

premo no es admisible. No cabe duda que el socio conserva su personalidad frente a la Sociedad y que la Junta general no es más que un órgano de aquélla, por lo que los acuerdos de la Junta son actos propios de la Sociedad, pero no de los socios. Es más, en muchos casos, no sólo los intereses de los socios, considerados individualmente, pueden estar en contradicción con los de la Sociedad, sino que incluso sus derechos pueden resultar lesionados por los acuerdos sociales, y en tales casos aparece más absurdo todavía aplicar la doctrina de los actos propios a los acuerdos de la Junta general. En el moderno Derecho mercantil se reconocen formas de protección del accionista minoritario frente a los acuerdos de los órganos de gobierno de la Sociedad, lo cual —prescindiendo ahora del acierto o desacierto de las soluciones propuestas por la doctrina y acogidas por las distintas legislaciones (4)— patentiza la improcedencia de equiparar los acuerdos sociales a los actos de los socios singularmente considerados. Dejando, pues, de lado la conveniencia de los nuevos cauces abiertos a la impugnación de los acuerdos de las Sociedades anónimas, resulta evidente que los socios tienen personalidad distinta de la Sociedad y que los actos de ésta no deben ser considerados como actos propios de los socios.

2. Complejidad interna de la Administración.

La dificultad que presenta la discriminación de los sujetos que pueden ser autores de «actos propios» sube de punto cuando nos enfrentamos con la Administración. No olvidemos que, como recuerda CAETANO (5),

(4) La reciente Ley de 17 de julio de 1951 de reforma de la Sociedad Anónima, que entró en vigor el 1.º de enero de 1952 (Decreto-Ley de 18 de agosto de 1951, «B. O. del Estado» de 26 de agosto), aborda este problema, declarando en su exposición de motivos que «la soberanía de la Junta general de accionistas no debe impedir que los acuerdos de este órgano social puedan ser combatidos judicialmente.

«Están legitimados para el ejercicio de las acciones de impugnación los concurrentes a la Junta que hubiesen hecho constar en acta su oposición al acuerdo impugnado, los accionistas ausentes y los que hayan sido ilegítimamente privados de emitir su voto» (art. 69).

En sentido análogo se expresa el art. 2.377 del Código civil italiano de 1942, que sirvió de fuente de inspiración al legislador español para introducir en el régimen jurídico de nuestras Sociedades anónimas un procedimiento especial para la impugnación de los acuerdos sociales.

(5) *Tratado elemental de Derecho administrativo*, trad. esp. Santiago de Compostela, 1946, pág. 144.

la palabra Administración tiene el significado genérico de «conjunto de sujetos colectivos que ejercen la función administrativa». Estos sujetos colectivos son el Estado, las Corporaciones locales y las entidades institucionales o corporativas de Derecho público (6).

Pero cada uno de estos sujetos está perfectamente diferenciado respecto de los demás, y aunque todos se engloban bajo el término genérico de Administración pública, no tienen los actos de uno de ellos el carácter de actos propios de los demás (7). De modo que las resoluciones de la Administración general del Estado, por ejemplo, no tienen el valor de «actos propios» para los Ayuntamientos y Diputaciones (me refiero, claro está, a las materias propias de la competencia municipal y provincial). Ni los acuerdos de un Ayuntamiento pueden engendrar «actos propios» para una Diputación o para otro Ayuntamiento, etc. (salvo los casos especiales de sucesión o representación, que luego veremos).

Ya dentro del Estado que constituye un sujeto colectivo, se plantea la cuestión de saber si, dada su compleja organización, se establece entre todos sus conjuntos orgánicos («poderes» o «aparatos») un sistema de vasos comunicantes en virtud del cual ninguno de los órganos del Estado pueda contrariar los actos de otro órgano estatal por tener para él el valor de un acto propio, o si, por el contrario, tienen la suficiente independencia para no serles imputables los actos realizados por órganos de otro Poder.

La consagración de la doctrina de la división de poderes permite la existencia de órdenes distintos de autoridades y agentes en el seno del Estado, cada uno de los cuales se cierra sobre sí mismo y es, en cierto modo, impenetrable a las injerencias de los otros y extraño a los actos que los demás realizan. Así, por ejemplo, es constante la jurisprudencia en proclamar que las decisiones que dictan los Tribunales de lo Penal en materia de delitos cometidos por funcionarios administrativos no prejuzgan los expedientes disciplinarios que sobre los mismos hechos les ins-

(6) Según el propio CAETANO, es sujeto de Derecho público el que, habiendo sido creado por la ley para el cumplimiento de fines de interés general, ejerce, en nombre propio, poderes de autoridad o depende administrativamente de un órgano de la Administración (op. cit., pág. 149).

(7) Por la misma razón, indica expresamente CAETANO que «no hay litispendencia ni cosa juzgada cuando en un proceso interviene una institución pública o una entidad local y el Estado sea parte en otro que tenga incluso el mismo objeto y causa petendi» (op. cit., pág. 182).

truyan las autoridades administrativas (8). Y esta separación existe no sólo entre los órganos judiciales y los administrativos, sino también, dentro de la organización judicial, entre los Tribunales civiles y los penales (9).

La unidad del Estado lo único que asegura es una perfecta delimitación de atribuciones y la posibilidad de resolver las contiendas jurisdiccionales que se susciten entre sus distintos órdenes orgánicos (10). Pero, una vez decidida la competencia respectiva, cada órgano es libre de adoptar la decisión que estime conveniente sin tener que sujetarse a otros actos anteriores emanados de un órgano de distinto orden que haya decidido sobre el mismo objeto, pues cada uno lo contempla desde su pe-

(8) La independencia de la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de la penal ha sido proclamada, entre otras, por la sentencia de 19 de junio de 1941, que, en su segundo considerando, dice: «Que del hecho se pasó tanto de culpa a la autoridad judicial, conforme previene el art. 112 del mismo Reglamento, y ésta, sin acordar procesamiento alguno, sobreesió provisionalmente, por entender que de lo actuado no se deducía la existencia del supuesto delito de cohecho, y si bien estas actuaciones y resoluciones son de tener en cuenta como datos importantes, no cabe estimarlos como decisivos, porque en el acuerdo sujeto a revisión en este pleito se castiga una falta administrativa, con independencia de lo que los Tribunales de justicia resuelvan en cuanto a si ella entraña o no materia delictiva, y siendo dos jurisdicciones que actúan separadamente, no puede la resolución dictada por una de ellas influir en la que haya de dictarse por la otra, que ha de obrar dentro del círculo de su peculiar competencia.»

De modo aún más claro y terminante se formula el mismo principio de la independencia de la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de la jurisdicción penal en la sentencia de 9 de julio de 1941, de la cual recogemos la siguiente declaración: «Que, según doctrina de esta jurisdicción, tan constante que ha venido a constituir principio en el ejercicio de la potestad correccional, pueden coexistir con total independencia las acciones administrativas y judicial, sin que obste a la competencia de la Administración para el castigo gubernativo de las faltas la acción de los Tribunales, si las mismas fueron constitutivas de delito, limitándose al orden penal la eficacia de la sentencia absolutoria o del acto de sobreseimiento que recayera en la causa criminal, con la sola excepción de que la Administración fundase exclusivamente el castigo en ser delito el hecho perseguido, pues que entonces no debe imponerlo, sino después de dictada la sentencia en que así se declare por el Tribunal correspondiente.»

(9) Así, por ejemplo, la sentencia de 5 de marzo de 1888 declara que «la sentencia firme recaída en juicio criminal que no declaró legítimo el documento, sino que se limitó a absolver libremente al acusado por falta de pruebas, no es obstáculo para que los Tribunales, en otro juicio de diversa índole, decidan lo que en la esfera civil proceda acerca de la validez o eficacia de tal documento». Por donde se ve que, aun dentro de la jurisdicción ordinaria, las resoluciones de los Tribunales en el orden penal no vinculan a los Tribunales de lo civil.

(10) La Ley de 17 de julio de 1948 establece las normas para resolver las cuestiones de competencia que se susciten entre la Administración y los Jueces o Tribunales ordinarios, los conflictos de atribuciones entre órganos administrativos y las competencias entre órganos jurisdiccionales.

culiar punto de vista y sus decisiones persiguen finalidades diferentes (11).

Pero, ciñéndonos ahora a los órganos administrativos, veamos la relación que guardan los actos de los que pertenecen a una misma entidad.

3. Actos de otro órgano del mismo sujeto de Derecho público.

Comenzando por los órganos de la Administración general del Estado, nos encontramos con el Gobierno, que expresa en la vida jurídico-administrativa la voluntad del sujeto colectivo «Estado». El Gobierno puede actuar como órgano colegiado —el Consejo de Ministros—, o a través del Ministro competente, que tiene también la cualidad de órgano del Estado. En ambos casos, sus resoluciones en asuntos administrativos tienen el carácter de actos de la Administración Central, a la que esos órganos representan. La unidad de la Administración general del Estado, pese a la pluralidad de sus órganos, viene proclamada por la jurisprudencia en las sentencias de 18 de noviembre de 1949, 27 de febrero de 1950 y, muy especialmente, en la interesante sentencia de 7 de julio de 1952, según la cual «la Administración, aun dividida en diferentes

(11) Vid. CAETANO: *Naturaleza y fundamento de la potestad disciplinaria*, en «Estudios jurídicos portugueses», Madrid, 1945, págs. 143 a 169. En la pág. 165 dice: «El principio *non bis idem* no se viola, porque ambas represiones (la penal y la administrativa) difieren, y no sólo en la forma (pues faltaría justificar, con razones más fuertes que la de la pretendida tradición burocrática, la divergencia de los procedimientos de ejercicio del mismo poder), sino también en su fundamento; una, mira a defender los intereses esenciales de la vida social, las condiciones de coexistencia en el agregado político, actuando sobre la persona del delincuente para reparación de la justicia violada y para saludable ejemplo de posibles perturbadores; la otra, sólo pretende conservar, mejorar y perfeccionar el servicio, hacerlo corresponder a su especial fin.»

Sobre la doctrina relativa a la distinción entre las faltas penales y las administrativas, puede verse, principalmente, CASTEJON: *Faltas penales, gubernativas y administrativas*, Madrid, 1950, págs. 13-30.

Nada tiene que ver con lo que venimos estudiando la necesidad sentida por parte de los órganos jurisdiccionales inferiores de sujetarse al criterio sustentado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo para no incurrir en el primer motivo de casación del art. 1.692 de la Ley de Enjuiciamiento civil por infracción de doctrina legal. Esta sumisión al criterio jurisprudencial no supone que las decisiones del Tribunal Supremo deban considerarse como «actos propios» frente al Tribunal inferior, pues para que pueda hablarse de un acto propio hace falta que exista *identidad* de objeto, es decir, que sea precisamente el acto anterior el que resulte contrariado por el nuevo acto al alterar éste o destruir los efectos del primero. Esto no ocurre cuando un Tribunal inferior contradice la jurisprudencia, pues las decisiones del Tribunal Supremo en que se halla contenida no padecen ningún menoscabo por ello.

ramos o Ministerios, es siempre única y no puede volver sobre sus propios actos, ni desconocer derechos que ella misma concediera.

De aquí que el artículo 7.º del Reglamento de lo Contencioso-administrativo disponga que «las resoluciones dictadas por un Ministro de la Corona no podrán ser reclamadas en vía contenciosa por Ministros de distinto ramo». Ello se debe, aparte de que carece de competencia un Ministro para entender en materias propias de otro Departamento, a que los Ministros son órganos de la Administración Central y sus actos son imputables a ésta, por lo que, en principio, están amparados por la doctrina de los «actos propios».

Luego viene la excepción: «pero sí (podrán ser reclamadas las resoluciones administrativas) a virtud de Real Orden dada en Consejo de Ministros». (Se refiere al caso de ser lesivas a los derechos e intereses de la Administración.)

En este caso, no es que los actos de los Ministros, como órganos que son de la Administración del Estado, no tengan el carácter de «actos propios» para otro órgano del mismo sujeto colectivo (el órgano colegiado «Consejo de Ministros»), sino que, a pesar de tener indudablemente tal carácter, el legislador ha querido permitir la impugnación de esos «actos propios» por el Consejo de Ministros, dado el rango preeminente del órgano colegiado respecto del órgano unipersonal (12).

Sin embargo, la regla general sigue siendo la que prohíbe la impugnación de los actos de otro órgano del mismo sujeto colectivo. Así, el Real Decreto de 5 de enero de 1900, decidiendo un conflicto entre los *Ministerios de la Gobernación y de Fomento*, establece la doctrina de que, *autorizada por el primero* una enajenación, no puede ser contrariada por el segundo *ni por la Administración*, pues origina en favor del adquirente derechos que es necesario respetar.

Lo dicho con referencia a la Administración Central, cabe decir también de las Corporaciones locales. Los actos realizados por sus órganos son imputables a la entidad local y no pueden ser posteriormente contrariados por el mismo órgano ni por otro distinto, ni siquiera en el

(12) Otra excepción, más importante todavía, y de la que no podemos ocuparnos aquí, a la aplicación de la doctrina de los actos propios a los órganos de la Administración Central, la constituye el recurso de agravios que se interpone contra las resoluciones ministeriales en materia de personal y es resuelto por el Consejo de Ministros.

supuesto de haber cambiado las personas físicas que ostentan la titularidad de tales órganos.

Así, los actos del Ayuntamiento pleno no pueden contradecirse ni impugnarse por la Comisión permanente, ni tampoco los actos de la Permanente pueden ser contrariados por los acuerdos del Pleno, porque, según el artículo 123 de la Ley de Régimen local, «los acuerdos de la Comisión municipal permanente, en cuestiones de su competencia, tendrán la misma eficacia que los del Ayuntamiento pleno...». Con este precepto ha venido a confirmarse la doctrina sentada por las sentencias de 7 de marzo de 1934 y 23 de enero de 1940, según las cuales los acuerdos de la Comisión permanente tienen el valor de actos propios para el Ayuntamiento pleno, que no puede reformarlos sin dejar a salvo los derechos adquiridos.

La intangibilidad de los actos anteriores por parte de los órganos locales, aunque se haya modificado su composición, ha sido proclamada por el Tribunal Supremo en sentencia de 27 de mayo de 1950, según la cual «la Corporación que haya declarado un derecho no puede revocarlo, puesto que, al ser sostenido, está obligada a mantenerlo y formalizarlo, viniendo obligada a ello, así como *con respecto de los acuerdos anteriores a su gestión*». Ya anteriormente había sentado el mismo criterio en la sentencia de 13 de febrero de 1930, al declarar «que, como nadie puede ir válidamente sobre sus propios actos, el Ayuntamiento de P., que, como autoridad jurídica, actúa sin solución de continuidad, aunque varíen las personas que lo forman, no puede eficazmente dejar sin efecto, con un acuerdo municipal, otros acuerdos que causen derecho...»

A pesar de la claridad de la doctrina expuesta, el Tribunal Supremo, en otra sentencia, ha negado la condición de acto propio al realizado por una Corporación municipal anterior. Según la sentencia de 9 de abril de 1949, la regla de irretroactividad de los actos declaratorios de derechos se ha de aplicar con lógica siempre que las Corporaciones actúan en tiempo y circunstancias normales de legalidad, durante los cuales no puede menos de reconocerse que *cada Ayuntamiento, aun renovado en sus componentes, es continuador de cuantos Municipios le precedieron en la gestión administrativa*, y, por consecuencia, los anteriores acuerdos, si se adoptaron en beneficio de terceros, no pueden revocarse ya sin previa declaración de lesividad y sometimiento de la rectificación al juicio contencioso, pero *son inapelables tales principios cuando entre*

el Ayuntamiento que dictó el acto y el que lo revoca se ha interrumpido la normalidad de la vida jurídica por un hecho de tan extraordinaria excepción como la guerra, no pudiendo admitirse que entre uno y otro Ayuntamiento subsistiera un nexo jurídico suficiente para obligar al segundo Ayuntamiento a acatar como válidos y firmes todos los acuerdos que el primero tomara en el período de guerra.

Prescindiendo de las razones de fondo que puedan justificar la actitud del Tribunal Supremo en esta ocasión, no puedo por menos de disentir de la fundamentación jurídica en que trata de apoyarse, pues resulta muy aventurado sostener que la personalidad del Municipio sólo perdura cuando se operan renovaciones «normales» de los componentes del Ayuntamiento, pero no cuando se interrumpe la normalidad por una circunstancia de excepción. Es muy arriesgado sostener que cuando no existe un nexo jurídico normal entre dos Corporaciones municipales los actos de la Corporación anteriores no vinculan a la que le sucede, ni se consideran, por tanto, como «actos propios» del Municipio, a pesar de ser imputables al mismo sujeto colectivo, representado, en uno y otro caso, como no podía por menos de suceder, por el órgano ordinario de gobierno municipal.

Entiendo que el Tribunal Supremo debió, en este caso, haber reconocido el carácter de autor de un acto propio al Municipio en cuestión, y si, por las razones que sea, estimó que el acto anterior debía ser revocado, pudo haber dicho simplemente que, por tratarse de un acto manifiestamente ilegal, cabía hacer excepción al principio de que nadie puede ir contra sus propios actos.

Otra sentencia en la que el Tribunal Supremo se apartó de la sana doctrina es la de 23 de junio de 1885, que sustenta la peligrosa teoría de que, si bien en general el que celebró un acto no puede pedir su nulidad, esta regla no es aplicable al Ayuntamiento o a la Diputación que demanda, no en representación propia, sino en la de los vecinos de la ciudad y provincia.

Semejante doctrina no es admisible, por cuanto sabido es que los Ayuntamientos y las Diputaciones son los representantes natos del común de los vecinos (13) y que éstos carecen de personalidad para actuar

(13) Según el art. 4.º de la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950, la *representación legal* de los municipios y de las provincias compete, respectivamente, al Ayuntamiento y a la Diputación Provincial; el art. 101 de la misma Ley declara

por sí mismos comunalmente, hasta el punto de que la propia jurisprudencia ha declarado que *no tienen acción los vecinos para defender los intereses comunales y que sólo los Ayuntamientos, como legítimos representantes del común de vecinos, pueden actuar por ellos* (14). Siendo esto así, no se comprende cómo la citada sentencia de 23 de junio de 1885 ha podido pretender desdoblar la personalidad de los Ayuntamientos y Diputaciones, atribuyéndoles distinto carácter, cuando actúan en representación de los vecinos de la ciudad y provincia y cuando actúan como Corporaciones públicas. Si admitiéramos este doble carácter, quedaría abierta la puerta a toda suerte de escamoteos, pues siempre que las Diputaciones y Ayuntamientos quisieran burlar un acto propio no tendrían más que atribuirse distintas representaciones al realizar el acto posterior, de modo que un acto apareciera dictado por el Ayuntamiento o Diputación como Corporación pública y el otro en representación de los vecinos (representación que, como hemos visto, es propia y peculiar de dichas Corporaciones).

En cambio, sustenta la buena doctrina, en un caso en cierto modo análogo, y no tolera ese burdo juego, la sentencia de la Sala 1.ª del Tri-

que «es de la competencia municipal el gobierno y administración de los *intereses peculiares de los pueblos*»; y el art. 5.º atribuye a los Ayuntamientos y Diputaciones *carácter representativo de la integridad de la vida local*.

(14) Sentencias de 5 y 8 de octubre de 1944: La representación legal del común de vecinos de un pueblo corresponde a los Ayuntamientos, que tienen la debida personalidad para demandar y ser demandados en juicio cuando las acciones que se ejercitan afecten a los intereses generales de las personas que forman su municipio. Como excepción a esta regla, debe consignarse el art. 371 de la Ley de Régimen local, al disponer que «si las Corporaciones locales no ejercitaren las acciones procedentes, cualquier vecino que se halle en pleno goce de sus derechos civiles y políticos podrá requerir su ejercicio a la Corporación interesada. Si ésta no lo acordare en el plazo de dos meses, el vecino podrá ejercitar la acción en nombre y en interés de la Entidad local, siempre que lo autorice el Gobernador civil, oído el Abogado del Estado». Semejante actuación de los vecinos *en nombre e interés de la Entidad local* y en contra de la voluntad de su órgano representativo —la Corporación— es un caso curioso de representación legal que constituye, además, una excepción al principio de los actos propios, toda vez que la actividad procesal del vecino está en contradicción con la renuncia tácita de la Corporación al ejercicio de acción.

Otra excepción interesante era la contenida en el art. 2.º de la R. O. de 4 de septiembre de 1925, según la cual «ningún Ayuntamiento podrá litigar a costa de su presupuesto en los pleitos y reclamaciones que se susciten acerca de la creación de Entidades locales menores o de la segregación o absorción de términos municipales; cuando la parte contraria sea un núcleo de vecinos del municipio en que la Corporación acuerde mostrarse parte en esos pleitos, se entenderá que lo hace a costa de los *concejales que votaron dicha decisión*». En este supuesto, la Corporación, en cierto sentido, no representa al municipio, sino que pleitea a costa de los concejales.

bunal Supremo de 15 de noviembre de 1901, a la que pertenecen los siguientes considerandos :

«Considerando que la cuestión más fundamental del recurso consiste en determinar si las obligaciones que el Ayuntamiento de Madrid contrajo *como persona jurídica* al contratar con el duque de Granada de Egea y demás condóminos el arrendamiento de la finca de San Bernardino subsisten o han variado la naturaleza, *por ser el mismo Ayuntamiento* quien, *como entidad administrativa*, realizó los actos que produjeron el derrumbamiento de la cerca que rodeaba gran parte de la finca y el apoderamiento para vía pública de una extensión de la misma.»

«Considerando que, aun reconocido este doble carácter del Ayuntamiento, *siendo como es la misma entidad la que contrató y realizó dichos actos*, es evidente que por la ejecución de éstos, aunque sean procedentes de acuerdos y resoluciones tomados como Corporación administrativa, contrajo la responsabilidad derivada del contrato, porque *este doble carácter no afecta a la fundamental unidad de dicha entidad, porque el mismo Ayuntamiento fué quien, con sus actos, infringió las obligaciones espontánea y deliberadamente contraídas* al otorgar el contrato de arrendamiento con el duque de Granada, porque, hallándose en posesión de la finca, obró con mayor libertad de acción, sin que aparezca que al efecto instruyese en debida forma el expediente de expropiación, y porque, *si no es dable desconocer las facultades de los Ayuntamientos cuando dentro del círculo de sus atribuciones obran como Corporación administrativa, tampoco se puede asentir a que, con pretexto de ellas, eludan el cumplimiento de las obligaciones contraídas como persona jurídica.*»

4. Superior jerárquico.

Tras la excepción que dejamos consignada más arriba, vuelve el artículo 7.º del Reglamento de lo Contencioso-administrativo a establecer la regla general, declarando que tampoco podrán ser reclamadas las resoluciones administrativas por las autoridades inferiores.

Esta referencia a las autoridades inferiores nos remite a la idea de jerarquía administrativa

La jerarquía establece una relación de subordinación entre los órga-

nos administrativos de distinto grado, colocando a los inferiores en situación de dependencia respecto del superior (15).

Pues bien, cuando existe esta relación de jerarquía, ¿los actos del superior tienen la condición de «actos propios» para el inferior? Sin pretender afirmar que los actos del superior puedan atribuirse al inferior, como si él mismo los hubiese realizado, diré simplemente que, en efecto, los actos del superior jerárquico tienen la consideración de «actos propios» para el inferior, ya que en todo caso, y esto es lo que importa consignar, los actos del superior deben siempre ser respetados por el subordinado.

Así, el artículo 7.º del Reglamento de lo Contencioso-administrativo de 22 de junio de 1894, reproducido en este punto por el artículo también 7.º del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo de 19 de julio de 1924, dispone que no podrán ser reclamadas las resoluciones administrativas por *las autoridades inferiores*.

Tampoco pueden los órganos inferiores suscitar cuestiones de competencia frente al superior. Así lo establece el artículo 56 del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo de 29 de julio de 1924: «En ningún caso podrán los Delegados de Hacienda suscitar competencia a la Subsecretaría ni a los Directores Generales del Ministerio, ni los Delegados ni los Tribunales provinciales al Supremo Central, ni, *en general, ningún funcionario, organismo ni autoridad a su superior jerárquico.*»

La Ley de 17 de julio de 1948 no contiene ningún precepto que expresamente declare la procedencia o improcedencia de suscitar conflictos de atribuciones frente al superior jerárquico. Tan sólo el artículo 48 dice que «las contiendas que surjan entre las autoridades administrativas dependientes del mismo Departamento ministerial serán resueltas por el superior jerárquico común», lo cual, puesto en relación con el citado artículo 7.º del Reglamento de lo Contencioso-administrativo, parece dar a entender que no pueden existir conflictos de atribuciones frente a un superior jerárquico.

Un caso particular que confirma el mismo criterio es el que examina el auto de 23 de mayo de 1893, según el cual las Juntas provinciales de

(15) La relación jerárquica no se da frente a funciones auxiliares (como la del Secretario particular en relación con el Ministro) y tampoco frente a los particulares, pues sobre éstos pesa un deber de obediencia, pero no de subordinación jerárquica.

Beneficencia no pueden recurrir las resoluciones que el Gobierno adopte respecto de los institutos benéficos, por cuanto, como auxiliares del Gobierno en ejercicio del patronato, «no les es lícito impugnar los actos de su superior jerárquico»; ni las Juntas de Puertos, contra las resoluciones del Ministerio (A. de 28 de abril de 1896), ni las Juntas municipales del Censo, contra los acuerdos sobre demarcación de términos (A. de 3 de junio de 1902).

Resulta, pues, perfectamente claro que, según los referidos preceptos, en ningún caso pueden las autoridades inferiores impugnar las resoluciones administrativas dictadas por las autoridades de rango superior.

El respeto a los actos del superior jerárquico es tan absoluto, que un acto que, en determinadas circunstancias, fuera revocable por el propio órgano que lo dictó, deja de serlo al haber sido confirmado por el superior. Por esta razón incluye JORDANA DE POZAS (16) entre los casos de irrevocabilidad de los actos administrativos el de haber sido confirmados por la superioridad. La confirmación de la autoridad superior impide al inferior volverse contra el acto primitivo (17).

Lo único que interesa consignar ahora es que, en los casos de sujetos colectivos en cuyo seno existen relaciones jerárquicas entre sus distintos órganos, los actos emanados de los órganos superiores tienen la consideración de «actos propios» para los órganos que le están subordinados. Es decir, que para la aplicación del principio de que nadie puede volverse contra sus propios actos, no hace falta, tratándose de sujetos colectivos, que los actos emanen de un mismo órgano, sino que el principio es aplicable, frente a los órganos inferiores, respecto de los actos realizados por el superior jerárquico.

También los órganos inferiores gozan, en principio, de la consideración de «autores de actos propios» frente a los superiores, salvo cuando éstos ejercen las facultades jerárquicas de revocación, modificación y suspensión. Pero ello ha de ser dentro de ciertos plazos y condiciones, pa-

(16) *Derecho Administrativo*, Madrid, 1924, pág. 59.

(17) Dejamos ahora de lado la cuestión de si, en realidad, el ejercicio de las facultades jerárquicas de revocación, modificación y suspensión de los actos del inferior constituye más bien una excepción al principio de los actos propios, teniendo en cuenta que, tanto los actos del órgano superior como los del subordinado, son imputables al mismo sujeto colectivo del que ambos órganos forman parte. La Ley de Ordenación financiera de la Guinea española de 15 de mayo de 1945, en su artículo 5.º, cita precisamente la confirmación como excepción a la irrevocabilidad de los actos administrativos.

sados los cuales vuelve a imperar la regla general. Así lo ha declarado la sentencia de 8 de abril de 1908, al afirmar que no puede subsistir una Real Orden que revoca, después de consentido y no reclamado por nadie, el acuerdo de un Subsecretario.

5. *Funcionarios.*

Junto a los *órganos* de las entidades administrativas existen los *funcionarios*. Así como a través de sus *órganos* los sujetos colectivos pueden expresar su voluntad, a través de los funcionarios realizan otras actividades accesorias de carácter principalmente ejecutivo. El funcionario es un auxiliar del *órgano*, a cuyas órdenes actúa.

Sin entrar ahora en la polémica doctrinal acerca del carácter de la relación entre el funcionario y la Administración, que, según el criterio más fundado, es distinta de la relación de mandato, creo oportuno aludir a la indudable afinidad que guardan con los mandatarios, de que nos ocuparemos más adelante, máxime teniendo en cuenta la aparición de esa figura intermedia de los llamados «funcionarios contractuales» —tan en boga en Francia, pues, según WALINE (18), los funcionarios contractuales de París son más numerosos que los ingresados por concurso—, que ha venido a enturbiar la línea divisoria entre los funcionarios y las personas unidas por una relación civil de mandato con la Administración.

Respecto a los funcionarios, ¿existe alguna prohibición de reclamar contra las resoluciones administrativas?

Interpretando el artículo 7.º del Reglamento de lo Contencioso-administrativo, que niega el recurso contencioso a las «autoridades inferiores», la jurisprudencia ha declarado que no puede recurrir el Registrador de la propiedad, como liquidador del impuesto de Derechos reales, contra los acuerdos del Tribunal Económico-administrativo Central en dicha materia (sentencias de 17 de noviembre de 1902 y 5 de octubre de 1949), ni el que, cuando ocurrieron los hechos denunciados, era «Segundo jefe de Aduana» (Auto de 19 de junio de 1905), ni el cabo de Carabineros, contra la procedencia de una aprehensión (sentencia de 7 de febrero de 1906).

(18) Conferencia pronunciada en la Universidad de Santiago de Compostela, en octubre de 1950.

En términos más explícitos y generales el artículo 9.º del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo declara que «*los funcionarios carecen de personalidad para impugnar los acuerdos de la Administración, salvo en los casos en que, inmediata y directamente, se vulnere un derecho que en particular les está reconocido*». Comentando este artículo, los anotadores de la colección MEDINA y MARAÑÓN (19) indican que la prohibición de recurrir se refiere a los derechos de los funcionarios derivados de actos administrativos definidos en el artículo 1.º del Reglamento de 19 de julio de 1924 y, principalmente, a los que les asisten para participar en las multas impuestas a los contribuyentes, y no se extiende a los que les correspondan como tales funcionarios, con independencia del procedimiento económico-administrativo.

Y, en efecto, es evidente que los funcionarios pueden reclamar contra las resoluciones de la Administración que les vulnere algún derecho, que se les reconozca como tales funcionarios. Para ello existe el recurso de agravios y el recurso contencioso-administrativo.

En cuanto a las demás resoluciones administrativas, es decir, las que no afecten a las cuestiones de Hacienda enumeradas en el artículo 1.º del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo —que no son recurribles por los funcionarios— ni a sus derechos como tales —que pueden recurrirse en agravios o en vía contenciosa—, sino a otros derechos de carácter administrativo que puedan ostentar como cualquier otro ciudadano (derecho a la justa indemnización en caso de expropiación forzosa, etc.), es evidente que podrán reclamar contra ellas, pues no existe ninguna prohibición especial que cierre la puerta a los recursos administrativos y jurisdiccionales por el simple hecho de tratarse de un funcionario (20).

De modo que sólo tendrán el tratamiento de «actos propios» para los funcionarios las resoluciones administrativas que se refieran a expedientes fiscales en los que les corresponda alguna participación o premio.

De otra parte, los propios funcionarios de Hacienda que no pueden

(19) *Leyes administrativas de España, 1945.*

(20) Según el párrafo segundo del art. 21 del Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945, «las Corporaciones, funcionarios públicos y miembros de las fuerzas e Institutos armados sólo podrán ejercitar este derecho (el de dirigir peticiones al Jefe del Estado, a las Cortes y a las autoridades), de acuerdo con las disposiciones por que se rijan».

recurrir contra los actos administrativos de carácter fiscal tienen, en cambio, el deber de proponer que se declaren lesivas aquellas resoluciones que perjudiquen los intereses de la Hacienda. Consagra este deber el artículo 112 del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo, al decir que «siempre que alguna autoridad o *funcionario* tenga conocimiento de la existencia de un acto o resolución administrativa de que se hayan seguido o puedan seguirse perjuicios para los intereses del Estado en el ramo de Hacienda Pública, deberá procederse por aquéllos, bajo su responsabilidad, a formular la oportuna propuesta, para que en Real Decreto se haga la declaración de lesivo, a los efectos de su impugnación en vía contencioso-administrativa».

En resumen, puede establecerse la conclusión de que, salvo las excepciones indicadas, las resoluciones administrativas no tienen el carácter de actos propios frente a los funcionarios públicos, por cuanto éstos no son órganos de las entidades administrativas, sino simples agentes que conservan su individualidad sin ser absorbidos por la organización a la que prestan sus servicios. No ocurre como con el órgano, que es parte integrante del sujeto colectivo. El funcionario tiene personalidad propia, es un sujeto de derechos y obligaciones perfectamente separables de la entidad pública cuyas funciones desempeña. Y por ello las entidades administrativas no tienen la consideración, frente a los funcionarios, de autores de actos propios contra los que no puedan éstos volverse.

En cambio, los actos que los funcionarios realizan en el desempeño de sus cargos, mientras no se excedan del círculo de su competencia, son imputables a la Administración, y no puede ésta, en principio, desconocerlos ni contrariarlos.

B.—PLURALIDAD DE SUJETOS.

Junto a los casos de complejidad interna de un sujeto colectivo en que hemos visto intervenir a sus órganos, a los titulares de los órganos y a los funcionarios, en relación con el problema de delimitar el concepto de autor de los actos propios, hemos de examinar también aquellos supuestos en que la complejidad surge a raíz de la intervención de sujetos distintos que, sin estar insertados en la organización del otro sujeto, guardan con él una especial relación que les hace aptos para pro-

ducir «actos propios» frente al segundo sujeto. Estos supuestos arrancan fundamentalmente de dos fenómenos jurídicos bien conocidos: la sucesión y la representación.

a) *Los causahabientes.*

Contemplamos ahora el fenómeno de la sucesión. Los sujetos de derecho no son perennes. Lo mismo la persona individual que los sujetos colectivos pueden extinguirse, y sus derechos y obligaciones pasan, de ordinario, a otros sujetos. Esta sucesión puede ser a título universal y a título particular. Pues bien, la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo ha declarado que no es lícito accionar contra los actos anteriores, a quien los ha ejecutado ni a sus *sucesores universales* (sentencia de 7 de diciembre de 1896), de donde se deduce que tienen la consideración de acto propio para el sucesor a título universal los actos realizados por sus causantes. El causante es, pues, también un posible autor del «acto propio». Esta doctrina viene confirmada por las sentencias de 13 de junio de 1899, 8 de mayo de 1901 y 17 de junio de 1902, 12 de febrero de 1909, 11 de octubre y 7 de diciembre de 1911, 26 de junio de 1916, 16 de abril de 1917, 13 de marzo de 1920, 14 de junio de 1945 y 1.º de marzo de 1951, según las cuales a nadie es lícito desconocer la eficacia de los *actos realizados por su causante*; y, a *contrario sensu*, por la de 16 de diciembre de 1867, al proclamar que nadie está obligado a responder de actos ajenos, obrados por *persona de que no se trae causa*. Esta doctrina está en perfecta armonía con el artículo 1.357 del Código civil, al disponer éste que «los contratos sólo producen efecto entre las partes que los otorgan y sus *herederos*».

Consideración especial merecen los legitimarios. En efecto, según la sentencia de 12 de abril de 1944, la obligación que pesa sobre el heredero, de estar y pasar por las declaraciones del causante y no ir contra los actos que como propios se atribuyen a éste, no es aplicable cuando, en virtud de una simulación realizada por el causante, estén afectados los derechos legitimarios del sucesor, porque, en este caso, los que le corresponden no derivan de la voluntad del testador, sino de la norma legal que se les otorga, sin posibilidad de desconocerlos ni siquiera de disminuirlos; y en tal supuesto, su condición jurídica no es, como sos-

tiene la doctrina más autorizada, la de un continuador de la personalidad jurídica del *de cuius*, sino que se asimila, en ese aspecto, a la de los terceros interesados en la impugnación.

Casos de sucesión entre entidades administrativas.

En materia administrativa se presenta también el fenómeno de la sucesión. Así, por ejemplo, en los casos de alteración de términos municipales, anexión de municipios, etc. (21). El artículo 16 de la Ley de Régimen local enumera los distintos casos de sucesión que pueden presentarse. «Los términos municipales —dice— podrán ser alterados: 1.º Por incorporación de uno o más municipios a otros limítrofes; 2.º Por fusión de dos o más municipios limítrofes; 3.º Por segregación de parte de uno o de varios municipios para constituir otro independiente; 4.º Por agregación de parte de un municipio para agregarla a otro limítrofe.»

ROYO VILLANOVA (22) señala a qué municipio corresponde la calidad de sucesor: «Si un municipio desaparece por fusión con otro u otros para formar un nuevo municipio —escribe—, éste es el sucesor de los municipios fusionados. Si un municipio se incorpora a otro, éste es el sucesor. Si un municipio se fracciona, habrá tantos sucesores cuantos nuevos municipios se forman a sus expensas. En caso de creación de un nuevo municipio por segregación parcial, el nuevo municipio es sucesor en parte; en caso de agregación parcial a otro municipio, éste es el sucesor parcial.

La sucesión, pues, puede ser universal o parcial: universal, en el caso de la desaparición completa de un municipio; parcial, cuando un municipio sucede a otro que continúa existiendo, si bien fraccionado. En el caso de que un municipio se extinga por fraccionarse en varios, SANTI ROMANO (23) estima que no hay sucesión universal, sino varias sucesio-

(21) Vid. MIELE: *La successione fra enti pubblici*, en «Nuova Rassegna», n.º 13, 1946; y *In tema di successione degli enti autarchici territoriali*, Pisa, 1932; ROYO VILLANOVA: *Los términos municipales y sus alteraciones*, Madrid, 1947; GALLEGO Y BURIN: *El término municipal*, en «Revista de Estudios de la Vida Local», 1945; ALBI: *Problemas jurídicos de genética municipal*, en «Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios».

(22) Op. cit., pág. 57.

(23) *Il Comune*, en el «Primo Trattato» de Orlando, vol. II, pág. 788.

nes parciales, ya que la sucesión no se verifica por partes iguales. Cada municipio le sucede en una parte determinada.»

Y, entrando luego en el examen de los efectos de dicha sucesión, dice el mismo autor (24) que «si el Poder público, como tal, no se transmite, sí pueden transferirse relaciones jurídicas derivadas del *imperium* ejercido por el municipio predecesor, v.-gr., las concesiones administrativas otorgadas por éste... En el aspecto patrimonial, en caso de sucesión universal, se verificó una fusión de los dos patrimonios, del antiguo y del nuevo municipio... En cuanto a la sucesión parcial..., por lo que toca a los bienes patrimoniales, esto es, a los derechos y deudas, parece también justo que se repartan con un criterio de proporcionalidad, atendiendo a la cifra de población y a la importancia económica del territorio segregado. Indudablemente, la sucesión entre municipios no puede regirse por las normas del Derecho civil. No se trata de Derecho privado, sino de Derecho público, puesto que tiene su origen en actos de Derecho público».

Los casos de sucesión *universal* —incorporación de uno o más municipios a otro, fusión de varios para formar un nuevo municipio— no ofrecen dificultad alguna respecto a los «actos propios» de los municipios incorporados». Y el artículo 16 del propio Reglamento dispone que los municipios sucesor, puesto que, como preceptúa para el caso de la *incorporación* el artículo 8.º del nuevo Reglamento de Población y demarcación de las Entidades locales de 17 de mayo de 1952, en dicho municipio «quedará integrada a todos los efectos la personalidad de los municipios incorporados», y el artículo 16 del propio Reglamento dispone que los acuerdos de *fusión* deberán expresar, entre otros requisitos, la forma de liquidar las deudas o créditos contraídos por cada municipio y las estipulaciones que convengan los municipios afectados respecto a obligaciones, derechos e intereses de cada uno. Pero, naturalmente, en todo caso, el municipio nacido de la fusión hace suyos los actos de los municipios fusionados, cualesquiera que sean las estipulaciones entre éstos —previas a la fusión— para fijar sus mutuas relaciones internas en orden a la liquidación de sus deudas respectivas y demás obligaciones. Frente a terceros, responde, en absoluto, el nuevo municipio producto de la fusión.

Resulta, en cambio, difícil establecer la proporción en virtud de la

(24) ROYO VILLANOVA: *Los términos...*, cit., págs. 57-58.

cual habrán de distribuirse los derechos y obligaciones patrimoniales del municipio originario en el caso a que alude SANTI ROMANO, de producirse varias *sucesiones parciales*. «De los artículos del Reglamento se deduce —según ROYO VILLANOVA (25)— que en materia de división de bienes habrá que estar, en primer lugar, a lo que acuerden los municipios interesados. En caso de disconformidad, resolverá el Gobierno. Mas ¿cuáles son las facultades del Gobierno en esta materia? No habiendo una norma precisa, son ampliamente discrecionales. Sin embargo, ya en el artículo 24 se encuentra una pauta, puesto que se dice que la adquisición de derechos y cargas será dentro de la proporción que corresponda. Se señala, pues, un criterio de proporcionalidad.»

Esta idea de proporcionalidad la recogió también la *Ley municipal* de 1935, al establecer, en su artículo 9.º, que el *territorio municipal será adjudicando a los nuevos municipios* cuando no hubiese conformidad entre ellos, *en proporción al número de residentes respectivos*. Pero observemos que se refería exclusivamente a la división jurisdiccional, no a la división de bienes, derechos y obligaciones. Solamente con relación a las entidades locales menores adoptaba dicho criterio, tanto para el territorio jurisdiccional como para el patrimonio (art. 20).

En este punto era muy interesante la Real Orden de 16 de julio de 1930, relativa a la división de bienes en caso de segregación. Dispuso que se tomara como base la proporcionalidad del número de habitantes del terreno que se segregue con relación a la totalidad que tuviera el término municipal, exceptuándose de esta división los bienes de exclusivo servicio municipal, y siendo objeto de la misma los que pudieran tener mancomunadamente y las inscripciones intransferibles y los créditos, tanto en favor como en contra, y en caso de que algún bien comunal no fuera susceptible de división, se pactará sobre la indemnización con la misma proporcionalidad, mediante justiprecio. Pero esta Orden fué derogada por Decreto de 16 de junio de 1931, al que dió fuerza de ley la de 16 de septiembre del mismo año.

Por consiguiente, faltaban normas para realizar la división de bienes, aprovechamientos, usos públicos y créditos. Ante tal omisión, declaró la sentencia de 16 de octubre de 1933, a la Administración incumbía fijar dichas bases o normas. El Gobierno resolvía en cada caso discrecional.

(25) Op. cit., pág. 60; se refiere al antiguo Reglamento de 2 de julio de 1924.

mente, pero inspirándose, por lo general, en el referido criterio de proporcionalidad.

Este criterio ha sido consagrado por el artículo 19 de la Ley de Régimen local, al disponer que, «en los casos de segregación parcial, se hará conjuntamente con la división del territorio, la de los bienes, derechos y acciones, así como la de las deudas y cargas, en función del número de habitantes y de la riqueza imponible segregados», precepto que reproduce casi literalmente el artículo 12 del nuevo Reglamento de Población y demarcación territorial de las entidades locales, de 17 de mayo de 1952.

De las frases antes transcritas de ROYO VILLANOVA y del texto legal citado, se desprende que los derechos y obligaciones que constituyen el patrimonio del municipio originario se transmiten al municipio sucesor, de donde cabe deducir que también los «actos propios» de aquél vinculan igualmente a éste.

Punto especialmente delicado en los casos de sucesión entre las entidades administrativas es el relativo a la situación de sus funcionarios y empleados (26). No nos toca ahora entrar en el análisis de los distintos supuestos que pueden presentarse: funcionarios que pertenezcan a un cuerpo nacional y funcionarios de escalafones locales; adscripción al mismo empleo o a empleo distinto, y conservación o no por el municipio sucesor de la misma categoría administrativa que tenía el municipio originario. Ello nos alejaría demasiado del estudio estricto de los sujetos autores de «actos propios».

A nuestro objeto, basta consignar que entre los derechos de los funcionarios hay que distinguir los concernientes a su situación personal derivada de la relación de servicio, que no pueden ser alterados como consecuencia de la sucesión entre entidades administrativas, y los que pertenecen a la situación reglamentaria, que pueden modificarse a consecuencia de dicha sucesión. El derecho al empleo es un derecho *sui generis* que tiene una peculiar manera de ser, puesto que la Administración puede en todo momento reorganizar sus servicios y alterar la situación reglamentaria de sus funcionarios en bien de los intereses públicos.

La sucesión entre entidades administrativas viene a representar, a

(26) Sobre la materia, puede verse IACARINO: *Le modificazione delle circoscrizioni comunali ed il rapporto d'impiego*, en «Rivista di Diritto Pubblico», 1930; y CLAVEJO ARÉVALO: *La situación de los funcionarios en los casos de alteración de términos municipales*, en «Estudios dedicados al Prof. Gascón y Marin», Madrid, 1952.

juicio de CLAVERO (27), un caso específico de reorganización de servicios. De aquí que, si bien el municipio o entidad sucesora ha de respetar los derechos adquiridos de los funcionarios, puede, en cambio, por efecto de la sucesión, alterar su situación reglamentaria.

La Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945 dispuso, para el caso de la creación de un nuevo municipio a consecuencia de obras públicas que obligaran al traslado de pueblos, que «los servicios municipales que existían anteriormente serán prestados... en la misma forma y *por idéntico personal*» (base 2.ª). Desarrollando esta base, aunque con una fórmula menos amplia, el artículo 17, párrafo 2.º, de la Ley de 16 de diciembre de 1950, declara que «la adaptación de servicios *al nuevo municipio* se hará respetando los derechos adquiridos por el personal». De la misma manera, y con carácter general, el artículo 24 del nuevo Reglamento de Población y demarcación territorial dispone que, «*en todos los casos de alteración de términos municipales*, la adaptación del servicio implicará el *respeto a los derechos de toda índole adquiridos por el personal*».

También el Reglamento de Funcionarios de Administración local de 30 de mayo de 1952 reconoce la inamovilidad del funcionario local, al decir, en el artículo 79, que: «1) Ningún funcionario podrá ser privado de su empleo en propiedad sino por las causas y con las garantías legales y reglamentarias. 2) El derecho de inamovilidad se extenderá al cargo que el funcionario ocupe en virtud de oposición o concurso, o por ascenso reglamentario.»

El derecho de inamovilidad, de que habla este artículo, debe, por regla general, respetarse también por parte de la entidad sucesora, en virtud del principio que prohíbe volver contra los propios actos.

Pero, junto a esta declaración de principio, existen otros preceptos que tratan de armonizar el derecho de inamovilidad del funcionario con la nueva realidad. El Reglamento de Funcionarios de Administración local de 30 de mayo de 1952 dispone también que cuando se suprima una plaza de Secretario, Interventor o Depositario, el titular en propiedad quedará en la situación de excedente forzoso (con el 80 por 100 del sueldo consolidado, los aumentos graduales que vaya devengando y cuantas mejoras se concedan a los funcionarios en activo) en el Cuerpo a que per-

(27) Op. cit., pág. 13.

tenezca, salvo que pase a ocupar la nueva plaza en la Corporación sucesora. No obstante, *en los casos de fusión o anexión*, podrá el funcionario optar por el ingreso en el escalafón de funcionarios de la entidad anexionante, quedando en la situación de *excedencia activa* en su Cuerpo (situación que establece el nuevo Reglamento para los funcionarios que sirvan a la Administración local en plaza o cargo que no corresponda al Cuerpo a que pertenezcan). (Art. 189, en relación con el 188, 57 y 60.)

Se reconoce, pues, en el Derecho español lo que, según la doctrina alemana, se llama derecho a la relación de servicios (28), que permanece intangible a pesar de producirse sucesiones entre entidades administrativas; y, en cambio, el derecho a la «posesión del empleo» se acomoda a la necesaria reorganización de servicios que implica toda sucesión entre Corporaciones locales. Un caso concreto que plantea el fenómeno de la sucesión entre entidades administrativas es el de si puede rebajarse el sueldo de los funcionarios al descender de categoría administrativa el municipio sucesor. La sentencia de 5 de diciembre de 1942, contemplando un supuesto de segregación, reconoce implícitamente que cabría haberlo rebajado de no haberse hecho el nuevo nombramiento sin consignar manifestación alguna en el sentido de modificar los sueldos.

CLAVERO ARÉVALO, al ocuparse de este tema (28 bis), entiende que, en principio, el sueldo es parte de la situación reglamentaria y, por tanto, puede reducirse. Pero ello pugnaría con el artículo 329 de la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950, al decir que los sueldos «sólo podrán reducirse previa reforma de plantilla y *sin perjuicio de derechos adquiridos*». Además, el apartado 6 del artículo 187 del Reglamento de Funcionarios de Administración local declara, respecto de los Secretarios, Interventores y Depositarios, que cualquier alteración en la categoría o clase de las plazas, *sea cual fuese la causa que la motivase*, no modificará en caso alguno la categoría administrativa del funcionario que la desempeña, y por consiguiente, el sueldo seguirá siendo el mismo.

Tenemos con ello una prueba del obligado respeto, por parte del sucesor, a los derechos dimanantes de actos propios de la Corporación originaria.

(28) CLAVERO: Op. cit., pág. 22.
(28 bis)

Alcance de la obligación que contrae el sucesor.

Pero no ha de creerse que, por el hecho de producirse una sucesión y poder ser considerado el causante como autor de un acto propio respecto del heredero, al igual que si lo hubiera realizado el heredero mismo, todos los actos del causante son inatacables y quedan amparados por el principio que prohíbe volverse contra los propios actos. Hace falta que reúnan, además, estos actos una serie de presupuestos objetivos cuyo examen cae fuera de este trabajo. Porque puede ocurrir que el acto del causante sea inválido, por ejemplo, y esté sujeto a la acción de nulidad correspondiente. De aquí que, si bien la sentencia ya citada de 13 de marzo de 1920 declara que equivale a ir contra los propios actos al ejercitar acción para invalidar contratos (29) celebrado por la persona de quien trae causa el actor, es preciso admitir que, si hay motivo para la nulidad, los herederos tienen plena libertad para guardar, extinguir o anular las obligaciones contraídas por su causante, como podrían haberlo hecho los propios que lo celebraron. «De lo contrario —dice ALCUBILLA (30)—, se daría a la responsabilidad y obligaciones de los herederos una extensión inconveniente y arbitraria, desconociendo otra regla legal de suma importancia..., la de que los herederos suceden a los causantes en sus *derechos* y obligaciones, es decir, ocupan su lugar y representan su persona, en cuyo sentido *pueden lícitamente separarse de las obligaciones de su causante en los mismos casos y en los propios términos en que éste podría hacerlo si viviera.*» En este sentido se expresa la sentencia de 4 de julio de 1896, cuando dice que el sucesor, si bien en general debe respetar los actos de su causante, puede impugnarlos si éste también hubiera podido hacerlo.

b) *Representante legal.*

Otro supuesto en el que el sujeto de los actos propios se desdobra es el de la representación. Cuando existe representación —impuesta por la ley o por voluntad del mandante—, los actos que realiza el representante se

(29) Una vez más, se advierte aquí la extensión con que aplica nuestra jurisprudencia la doctrina de los actos propios, pues la invoca también a propósito de los contratos.

(30) *Diccionario de la Administración Española*, 6.ª ed., tomo IV, Madrid, 1915, nota 2, págs. 480-1.

imputan al representado, de manera que éste, en principio, no puede desconocer ni contradecir los actos realizados por aquél, pues ante el Derecho gozan de la misma consideración que los actos propios (31). En seguida veremos cuáles son las excepciones a este principio.

En los casos de representación legal, sobradamente conocidos —el padre, el marido, el tutor, el representante del ausente, etc. (32)—, los actos del representado se consideran como realizados por el propio representado. Así lo reconoce expresamente la sentencia de 2 de abril de 1915, al proclamar que deben «estimarse como *actos propios* del interesado los que su representante legal realizara». Una aplicación concreta de este principio puede verse, por ejemplo, en la sentencia de 22 de octubre de 1946, según la cual carece de acción para reclamar bienes enajenados de un fideicomiso el fideicomisario cuyo tutor consintió en su vida tal enajenación (33).

La limitación a esta regla general la recoge la propia sentencia primeramente indicada, al reconocer el derecho del «hijo, al llegar a la mayor edad, de impugnar las obligaciones que le hubieran sido impuestas con lesión de sus intereses».

Aplicando esta idea al terreno contractual, el artículo 1.291 del Código civil declara rescindibles los contratos que pudieron celebrar los tutores sin autorización del consejo de familia, siempre que las personas a quienes representan hayan sufrido lesión en más de la cuarta parte del valor

(31) Art. 1.727 del Código civil: «El mandante debe cumplir todas las obligaciones que el mandatario haya contraído dentro de los límites del mandato. En lo que el mandatario se haya excedido, no queda obligado el mandante sino cuando lo ratifica expresamente.»

(32) Dice el art. 159 del Código civil que «el padre, o en su defecto la madre, son los administradores legales de los bienes de los hijos que están bajo su potestad». El art. 60: «El marido es el representante de su mujer.» Y el art. 262, que «el tutor representa al menor o incapacitado en todos los actos civiles, salvo aquellos que, por disposición expresa de la ley, puedan ejecutar por sí solos».

(33) Pero, en determinados supuestos, no cabe atribuir la condición de «actos propios» a los realizados por el representante legal. Así, la sentencia de 12 de noviembre de 1934 declara que el asentimiento prestado a un cuaderno particional en el que se adjudicó a los hijos del primer matrimonio del recurrente la propiedad de unos bienes determinados, no puede estimarse acto propio realizado por los hijos de su segundo matrimonio, y carecía dicho recurrente, si hubiese obrado en nombre y representación de éstos, de la autorización necesaria para que la renuncia a los derechos de sus futuros hijos tuviere fuerza y eficacia jurídica. Y la de 28 de octubre de 1944 dice: «No cabe afirmar que va contra sus propios actos la demandante que acciona sobre la base de la indivisión de una finca, aunque anteriormente se hubiese reconocido en cierto modo la división de la misma en un contrato de arrendamiento en el que no intervino dicha actora, sino su marido.»

de las cosas que hubieren sido objeto de aquéllos, y los celebrados en representación de los ausentes siempre que éstos hayan sufrido igual lesión (34).

En Derecho administrativo hay una institución que guarda cierto paralelismo con esta rescisión por lesión de los menores, incapacitados y ausentes, y es el llamado «recurso de lesividad», que puede entablar la Administración en vía contencioso-administrativa contra aquellos actos que, a más de vulnerar algún derecho, le ocasionan una lesión en sus intereses. Pero a este recurso de lesividad, que será objeto de un estudio detenido, y a los casos de rescisión por lesión, habré de referirme en otro lugar de esta obra, al tratar de las excepciones al principio de que nadie puede volverse contra sus propios actos.

Por el momento, me interesa sólo subrayar que los tutores y demás representantes legales pueden ser también autores del «acto propio», si bien en algunos casos el representado podrá volverse contra dicho acto.

Entre los casos de representación legal que consagran nuestras leyes administrativas, merecen citarse el del artículo 4.º de la Ley de Régimen local, según el cual «la representación legal de los municipios y de las provincias compete, respectivamente, al Ayuntamiento y a la Diputación Provincial. La de las entidades locales menores, a la Junta vecinal».

c) *Tutela administrativa.*

No hay que confundir la tutela de Derecho privado con la llamada tutela administrativa (35), pues ésta no tiene por fin *representar* al tutelado, sino que tiende a suplirle o *sustituirle*.

La tutela administrativa es, en cierto modo, una institución paralela a la jerarquía, con la diferencia de que, mientras la jerarquía pone en relación los órganos de distinto grado de un mismo sujeto colectivo de Derecho público, la tutela supone la existencia de dos sujetos diferentes;

(34) También el incapaz que haya sido adoptado con el *consentimiento de su tutor* (art. 178 del Código civil) podrá impugnar la adopción en el tiempo que previene el art. 180 del Código civil.

(35) GARRIDO FALLA recuerda que no siempre se ha establecido la debida distinción, pues «en una decisión del año 1887, el *Conseil d'Etat* afirmaba: «Es necesario que los contratistas y arquitectos que tratan con Ayuntamientos sepan que tratan con menores» (*Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950, págs. 178-9).

de aquí que la jerarquía sea el nexo de las administraciones centralizadas, y la tutela, de las descentralizadas.

Puede decirse, pues, que la tutela administrativa ocupa una posición intermedia entre la representación y la jerarquía. Cuando existe una relación de jerarquía, tanto los actos del superior como los del inferior son imputables a un mismo sujeto de derecho. En la representación, por el contrario, existen siempre dos sujetos distintos: representante y representado, y sólo por ministerio de la ley o por voluntad del representado (según la representación sea legal o voluntaria), determinados actos del representante tendrán la consideración de actos propios del representado; los demás actos —los no comprendidos en la previsión legal o en el ámbito del mandato— siguen siendo exclusivamente imputables a la persona del representante. La tutela administrativa tiene de común con la representación la existencia de dos sujetos de derecho distintos: el que ejerce la tutela y el organismo tutelado. Pero, de otra parte, tiene de común con la jerarquía el colocar a la entidad inferior bajo la dependencia de la superior, hasta el punto de que la entidad inferior, pese a tener personalidad jurídica, puede considerarse, en cierto sentido, como órgano indirecto de la entidad superior que ejerce la tutela. «El ente descentralizado, dice GARRIDO FALLA (36), es un organismo estatal», lo cual no anula su «personalidad jurídica independiente y distinta de la general del Estado». De aquí, una consecuencia importantísima para el tema que nos ocupa, que señala el mismo autor (37): «El Estado ha de considerar el acto del ente descentralizado como indirectamente propio.»

La frase que acaba de transcribirse es más que suficiente para poner de relieve el interés que ofrece la institución de la tutela en relación con el principio de los actos propios. ¿Son efectivamente actos propios para la entidad superior los que realiza el ente tutelado? ¿Lo son los realizados por el organismo tutelar frente al inferior? En seguida entraremos en el análisis de estas cuestiones, pero antes es preciso examinar el concepto de la tutela y los principales tipos y modalidades que ofrece nuestro Derecho.

MASPETIOL y LAROQUE definen la tutela administrativa como aquel «conjunto de poderes limitados concedidos por la ley a una autoridad superior

(36) Op. cit., pág. 159.

(37) Op. cit., pág. 165.

sobre los agentes descentralizados y *sobre sus actos* con un fin de protección del interés general» (38).

Es de notar que la tutela administrativa se ejerce por autoridades de este orden, lo que la distingue de la fiscalización jurisdiccional realizada por Tribunales ordinarios o especiales.

La tutela recae sobre los sujetos tutelados y su organización y también sobre su *actividad*. A nosotros nos interesa únicamente este último aspecto, para relacionarlo con la doctrina de los actos propios.

La tutela de la actividad puede practicarse a través de *autorizaciones* (acto previo al del ente tutelado), *aprobaciones* (acto posterior, que le da eficacia jurídica) y mediante la *suspensión* o *revocación* de los actos de la entidad sometida a tutela, pudiendo incluso llegar a la *sustitución total* de la actividad del tutelado por otra ejercida en su lugar por el organismo tutelar.

La tutela puede comportar, pues, entre otras consecuencias, la revisión de los actos de las entidades tuteladas por parte de las autoridades administrativas superiores. Esta revisión puede hacerse desde el punto de vista de la legalidad del acto --tutela jurídica-- o de su oportunidad --tutela administrativa *stricto sensu*--. La primera es compatible con la autonomía de la entidad tutelada, pues se sobreentiende que todas las facultades autonómicas han de ejercerse dentro del marco señalado por la ley; por consiguiente, al anularse un acto ilegal no se atenta contra la autonomía, sino que se la defiende de extralimitaciones abusivas. La segunda, en cambio, supone la subordinación del ente tutelado a la voluntad y criterios de la autoridad que ejerce la tutela (39).

La relación de tutela puede establecerse lo mismo sobre entidades territoriales que sobre las institucionales (40).

(38) *La tutelle administrative*, París, 1930, pág. 10.

(39) Vid. ZANOBINI: *L'amministrazione locale*, 1936, pág. 301.

(40) No me parece oportuno entrar ahora en la debatida cuestión terminológica acerca de la denominación más apropiada para estas últimas entidades de carácter no territorial. En un artículo publicado en la «Revista de Legislación y Jurisprudencia», tomo 174, 1943, las denominé, siguiendo a PÉREZ BOTIJA (*Problemas de Administración corporativa*, en «Rev. Estudios Políticos» núm. 7, págs. 95-99), «corporaciones de servicios», nombre que también les da GARCÍA OVIEDO (*Derecho administrativo*). GARRIDO FALLA (op. cit., pág. 126) estima que la palabra «corporaciones» no debe emplearse en un sentido tan amplio, sino sólo para designar a un determinado grupo de personas jurídicas que realizan la Administración indirecta del Estado: las que tienen carácter corporativo, pero no a las fundaciones. Todo criterio terminológico tiene sus ventajas y sus inconvenientes, y es, en principio, admisible con tal de que se precise

En las entidades territoriales, la amplitud de la tutela depende del grado mayor o menor de autonomía que disfruten. Pero si existe verdadera autonomía, no podrá haber más que una tutela jurídica, sin llegar a la tutela administrativa *stricto sensu*, según quedó expuesto más arriba (41).

En las entidades institucionales, la tutela gubernativa es particularmente intensa, hasta el punto de llegar a la fiscalización de la oportunidad de sus actos. Constituye la diferencia específica que define el carácter de dichas entidades (42).

En cuanto a su contenido, la tutela puede ser económico-financiera, sanitaria, etc. (43).

el significado que piensa darse a las palabras. En el presente caso, al hablar de entidades institucionales, me refiero a las personas jurídicas o sujetos de Derecho público que no tienen carácter territorial, es decir que no son el Estado, la provincia, el municipio ni la entidad local menor.

(41) La tutela del Estado sobre las entidades territoriales tiene en nuestro Derecho diversas manifestaciones. Así, por ejemplo, la Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950 exige *autorización* del Ministro de la Gobernación o del Consejo de Ministros para municipalizar con régimen de monopolio determinados servicios (art. 166) y para enajenar bienes inmuebles de propios (art. 189), aparte de las autorizaciones a que se refiere el art. 361; la propia Ley exige en otros casos *aprobación* gubernativa, tales como el previsto en el apartado *d*) del art. 117 y el del art. 169. Pero donde se define de un modo más general la tutela gubernativa sobre la Administración local es en el art. 267, que confiere al Gobernador civil las siguientes atribuciones: *a*) vigilar la actuación y los servicios de las autoridades y Corporaciones locales, cuidando de que sus actos y acuerdos se adopten y ejecuten conforme a las leyes y demás disposiciones generales; *b*) suspender dichos actos y acuerdos cuando proceda, según los preceptos de esta Ley; *c*) ejercer las funciones disciplinarias y protectoras que al Estado corresponden respecto a la Administración de las entidades locales, con arreglo a lo previsto en las leyes.

Las facultades del párrafo *c*) constituyen simplemente una tutela jurídica de defensa de la legalidad, pero no así las del párrafo *b*), porque, como veremos más adelante, envuelven una verdadera tutela administrativa, o de oportunidad.

Por último, la manifestación más intensa de la tutela estatal sobre las entidades locales la tenemos en el capítulo IV del tit. V, libro III de la Ley, que llega hasta la sustitución total de las actividades autónomas de dichas Corporaciones.

(42) Vid. GIROLA: *Enti parastatali*, 1929.

(43) La tutela económica sobre las entidades autónomas es ya tradicional y constituía prácticamente, hasta la nueva Ley de Régimen local, la única manifestación de la tutela gubernativa sobre dichas entidades. Ya la regulaba el capítulo IV, título VI, libro I del Estatuto municipal, y luego el título V de la Ley municipal de 1935.

A esta misma tutela económica se refiere el art. 425 de la vigente Ley de Régimen local. Además contiene esta Ley, respecto de las anteriores, la novedad de implantar otro tipo de tutela, la sanitaria, que regula el art. 428.

En las entidades institucionales existen también abundantes ejemplos de tutela económico-financiera, que recoge GARRIDO FALLA en su interesante obra, a la cual me remito (op. cit., págs. 159-161 y 189).

Veamos ahora qué relación guardan las distintas manifestaciones de la tutela con la doctrina de los actos propios.

Cuando mediante la tutela se *sustituye* la actividad de las entidades sometidas a este régimen, puede afirmarse, como regla general, que los actos realizados por la autoridad superior, en ejercicio de sus facultades tutelares, se reputan como propios del sujeto sometido a tutela, el cual no puede volverse contra dichos actos porque tal actitud equivaldría a ir contra los suyos propios. De modo que si, por ejemplo, en ejercicio de la tutela económica o de la tutela sanitaria sobre las entidades locales, el Ministro de la Gobernación confía a una Comisión gestora la total administración de una entidad local, o al Consejo provincial de Sanidad la administración de los fondos que deben ser empleados en los servicios sanitarios locales, los actos que dicha Comisión gestora o Consejo provincial de Sanidad, en su caso, realicen para el desenvolvimiento del municipio y cumplimiento de sus obligaciones, vinculan plenamente a éste como si hubieran sido realizados por sus órganos ordinarios de administración, sin que puedan posteriormente ser impugnados, por vedarlo el principio que prohíbe ir contra los propios actos. De donde se deduce que las autoridades u organismos encargados del ejercicio de semejantes funciones tutelares tienen, por regla general, el carácter de actos propios frente a las entidades sometidas a dicha tutela.

Más difícil es determinar la naturaleza de los actos realizados por los órganos tutelares cuando no llegan a *sustituir* la actividad de las entidades que les están encomendadas, sino que se limitan a *condicionarla* mediante *autorizaciones* previas o *aprobaciones* subsiguientes. En este caso, la entidad sujeta a tutela conserva la competencia sobre las materias que constituyen el objeto de su actividad, si bien la eficacia de sus actos está subordinada a la intervención favorable de las autoridades u organismos que ejercen la tutela. En sentido estricto, sólo son «propios» de la entidad tutelada los actos que ella misma realiza y no los de los órganos superiores que vienen a darles eficacia. Pero, toda vez que los actos de los organismos tutelares son el complemento necesario de los otros y vienen a incidir en materias que son de la competencia de las entidades tuteladas, pueden también considerarse, *lato sensu*, como «actos propios de éstas. Además, si hemos dicho que, en caso de sustitución, los actos de la entidad superior se imputan a la inferior, parece lógico que, cuando dichos actos, en vez de *sustituir* totalmente la activi-

dad de ésta sólo la complementan, con mayor motivo habrán de serle imputables. De donde se sigue que, también en este caso, las autoridades y organismos que ejercen funciones de tutela pueden reputarse autores de actos propios en relación con las entidades tuteladas. Y hasta tal punto vinculan a estas entidades los actos de los organismos superiores, que, según JORDANA DE POZAS (44), la confirmación de un acto por la superioridad le hace irrevocable.

Expuesta la doctrina general sobre los efectos de la tutela en relación con el principio de los actos propios, toca ahora examinar algunas cuestiones concretas que suscita nuestro Derecho positivo y otras que, debida o indebidamente, han planteado los autores y la jurisprudencia.

Un caso claro de tutela jurídica lo tenemos en la legislación anterior al régimen de autonomía instaurado por los Estatutos de Calvo Sotelo, que confería al Ministerio de la Gobernación funciones tutelares sobre los organismos locales «para impedir las infracciones de la Constitución y de las leyes» (45). Esta especial relación de tutela jurídica dió lugar a ciertas vacilaciones de la jurisprudencia, pues mientras la sentencia de 6 de junio de 1895 sostenía que «el Gobierno puede, en el ejercicio de su alta función inspectora, revocar acuerdos provinciales no reclamados en tiempo» (firmes, por consiguiente), la de 13 de febrero de 1918 afirmó que «la alta inspección, de carácter tutelar, conferida en determinados asuntos a la Administración no significa que quede a su arbitrio o discrecionalmente prescindir de acuerdos anteriores adoptados con competencia y declaratorios de derechos. (En el mismo sentido se expresa la de 6 de octubre de 1906.)

ALCUBILLA (46), analizando esta cuestión, se inclina por la segunda postura, y para defenderla invoca, a mi juicio inadecuadamente, la doctrina de los actos propios. «Con otra interpretación —dice— quedaría entregada al arbitrio ministerial la subsistencia del derecho particular reconocido y *conculcada la doctrina de que las autoridades no pueden volver sobre sus acuerdos* declaratorios de él...»

Como se ve, ALCUBILLA considera que, en virtud de esa tutela, los actos del organismo tutelado pueden considerarse en cierto modo como

(44) Op. cit. pág. 59.

(45) Art. 130 de la Real Orden de 15 de diciembre de 1877.

(46) Tomo II, pág. 289.

«actos propios» del órgano superior, ya que invoca el principio de que nadie puede volverse contra sus propios acuerdos para sostener la improcedencia de su revocación por parte del Gobierno. No creo, sin embargo, que en este caso se pueda afirmar, como lo hace ALCUBILLA, que los actos de las Diputaciones son actos propios del Gobierno y que su irrevocabilidad por parte de éste obedezca al principio que venimos estudiando. Las Diputaciones, por muy tuteladas que entonces estuvieran, no tenían, a mi juicio, la condición de sujetos capaces de realizar actos con el carácter de «actos propios» para el Gobierno. Si el Gobierno no podía revocarlos —según la corriente jurisprudencial últimamente citada—, era más bien por virtud del respeto debido a los actos ajenos, que nadie puede modificar si la ley no le confiere jurisdicción o facultades bastantes para ello, y no por respeto a los actos propios. Según la referida sentencia, los únicos órganos encargados de la fiscalización de los actos de las Diputaciones, declaratorios de derecho, son los Tribunales de lo Contencioso-administrativo, y sólo ellos están facultados para modificar o anular los acuerdos de las Corporaciones locales.

Otro extremo que precisó la jurisprudencia anterior a la autonomía local es que «en manera alguna es admisible la teoría de que tal declaración (de lesividad) pueden hacerla los Ayuntamientos y Corporaciones respecto de los acuerdos dictados por sus superiores jerárquicos (47). Es decir, que las entidades locales, por razón de la tutela a que estaban entonces sometidas, no podían impugnar los actos de las autoridades superiores, ni siquiera a través de un proceso contencioso-administrativo.

Los actos de las autoridades superiores tenían, pues, en este aspecto, la consideración de actos propios para las entidades locales tuteladas y quedaban al margen de la excepción que, para los demás actos propios, constituye el proceso de lesividad.

El Estatuto municipal de 1924, en cambio, al implantar un régimen de autonomía, permitió la impugnación, por parte de los Ayuntamientos, de los actos de la Administración Central, hasta el punto de que en su artículo 290 estableció un recurso contencioso-administrativo en defensa de la autonomía municipal, que podían entablar los Ayuntamien-

(47) Sentencia de 31 de enero de 1896.

tos contra los actos del Gobierno o de sus autoridades delegadas, aunque los hubieran dictado en ejercicio de facultades discrecionales (48).

Pero la vigente Ley de Régimen local de 16 de diciembre de 1950 omite semejante disposición, volviendo al sistema anterior de intervención del Estado en las entidades locales (49). Por ello entiendo que es

(48) Según dicho artículo, «las Corporaciones municipales que estimen atentatoria al régimen de autonomía municipal alguna disposición del Gobierno o de autoridades subordinadas o delegadas, aunque se haya dictado en el ejercicio de facultades discrecionales y no lesionen derechos concretos de la que reclama, podrán interponer recurso de abuso de poder por los trámites del Contencioso-administrativo, en única instancia, ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo, pidiendo su nulidad».

En términos parecidos se expresa el art. 234 de la Ley municipal de 1935: «Las Corporaciones y autoridades municipales, así como los vecinos que estimen atentatoria al régimen de autonomía municipal alguna disposición del Gobierno o de autoridad subordinada o delegada, aunque se haya dictado en el ejercicio de facultades discrecionales y no lesione derechos concretos de la Corporación ni de los vecinos, podrán interponer contra dicha disposición recurso de abuso de poder en forma legal y ante los Tribunales competentes.»

(49) Precisamente la sección I del capítulo IV, título V, libro III de dicha Ley está consagrada a regular el llamado «régimen de intervención». Y el art. 267, ya citado, confiere amplias atribuciones al Gobernador civil para vigilar la actuación de las autoridades y Corporaciones locales. También el art. 7.º de la misma Ley previene que en las materias no confiadas *expresamente* a la *exclusiva* competencia de los *municipios y provincias actuarán* bajo la *dirección administrativa del Ministerio de la Gobernación*, en cuya Dirección General de Administración Local se crea, a tenor de lo dispuesto en el art. 354, un «Servicio Nacional de *Inspección y Asesoramiento* de las Corporaciones locales», investido, entre otras, de las funciones siguientes: aprobar las cuentas de los Presupuestos locales (art. 354); unificar los criterios de aplicación de las disposiciones legales y *trazar directrices* a las Corporaciones, *así en el orden técnico como en el legal* (art. 355); girar visitas de inspección relacionadas con el desenvolvimiento de sus actividades administrativas y económicas, a consecuencia de cuyas visitas los *organismos superiores* podrán adoptar las decisiones que estimen convenientes (art. 356). También el art. 361 hace la expresa salvedad de que los *actos y acuerdos* de las autoridades y Corporaciones locales sólo serán inmediatamente ejecutivos cuando *no requieran aprobación o autorización gubernativa*. Además, el artículo 384 dispone que las *cuestiones de competencia* que surjan entre autoridades o Corporaciones locales y entre unas y otras *serán resueltas gubernativamente*. Y el artículo 422 faculta al Consejo de Ministros para decretar la disolución de los Ayuntamientos o Diputaciones provinciales «cuando su gestión resulte gravemente dañosa para los intereses generales o los de la respectiva entidad local». Por igual causa podrá el Ministro de la Gobernación disponer la disolución de las Juntas vecinales. En cualquiera de los precedentes casos, mientras se constituye nueva Corporación, *podrá designarse gubernativamente una Comisión Gestora* para la administración de la correspondiente entidad local (art. 423). Todo lo cual, unido a la ampliación de los motivos de suspensión de los acuerdos locales por parte del Gobernador civil (introduciendo, además de la incompetencia, ya recogida en la Ley de 1935, el ser «contrario al orden público», entre otros), hace ver claramente que, en la práctica, se ha restringido en gran manera la autonomía local y que puede hablarse nuevamente de una alta función inspectora y tutelar, por parte de las autoridades gubernativas, sobre los actos y acuerdos locales.

aplicable a la legislación vigente el criterio sustentado por la jurisprudencia anterior a la autonomía municipal, y concretamente por la sentencia de 31 de enero de 1896, antes citada, según la cual las autoridades y Corporaciones locales tuteladas no pueden acogerse a la excepción del principio de los actos propios que representa el proceso de lesividad para impugnar los actos de los organismos superiores en ejercicio de su intervención en la vida local o de la tutela económica y sanitaria que les está encomendada. Dichos actos siguen el mismo régimen que los actos propios y no pueden ser combatidos por las entidades locales, ni siquiera declarándolos lesivos (50).

En cuanto a los actos de las entidades tuteladas que hubieran declarado derechos en favor de terceros y no fueran reclamados en tiempo, cabría preguntar, como lo hace ALGUBILLA en relación con el régimen anterior a los Estatutos, si tienen el carácter de actos propios para el Gobierno, o si, por el contrario, puede éste revocarlos en ejercicio de la alta función inspectora que le confirieren especialmente los artículos 356 y 422 de la nueva Ley de Régimen local. La respuesta, en este caso, habrá de ser la misma que quedó consignada más arriba, es decir, que, de no ser revocables por los organismos superiores los actos declaratorios de derechos de las entidades tuteladas —cuestión de fondo que sería impropio ventilar—, ello se debería al obligado respeto a los actos ajenos por quien no tenga atribuciones expresas para revocarlos, pero no al principio que prohíbe ir contra los propios actos, puesto que, en modo alguno, pueden imputarse a las autoridades gubernativas que ejercen la tutela los actos y acuerdos de las autoridades y Corporaciones tuteladas.

d) *Mandatarios.*

Pasando a los casos de representación voluntaria, vemos que los actos del mandatario producen, frente al mandante, los mismos efectos que

(50) El doble respeto a los actos propios —no se olvide que la tutela administrativa suple y *sustituye* al tutelado— y a las autoridades tutelares hace, pues, totalmente inatacables de los actos tuitivos por parte de las autoridades locales. Cabría estudiar si, en cambio, pueden ser declarados lesivos dichos actos por Orden ministerial del Departamento al que pertenezcan las autoridades u organismos tutelares. Nada se opone, en principio, a tal declaración de lesividad y ulterior impugnación en vía contenciosa, pues el art. 2.º de la Ley de lo Contencioso de 8 de febrero de 1952 autoriza el proceso de lesividad con carácter general.

si él los hubiera realizado (51). De aquí que tengan la consideración de «actos propios» del mandante. En efecto, «el mandante —dice el artículo 1.727 del Código civil— debe cumplir todas las obligaciones que el mandatario haya contraído dentro de los límites del mandato». En cambio, «el mandatario que obre en concepto de tal no es responsable personalmente a la parte con quien contrata, sino cuando se obliga a ello expresamente o traspasa los límites del mandato sin darle conocimiento suficiente de sus poderes» (art. 1.725). De modo que los actos del mandatario son, desde el punto de vista jurídico, más «propios» del mandante que de quien materialmente los ejecuta.

Parece inútil puntualizar que, para que los actos del representante produzcan el efecto de un acto propio respecto del representado, es de todo punto preciso que se trate de actos que aquél ejecute como tal representante, es decir, obrando en nombre del representado. En otro caso, no se produciría dicho efecto. De aquí que la sentencia de 11 de noviembre de 1889 venga a declarar que no son actos propios, con respecto al que obra en representación de otros, los actos por él mismo realizados en su propio nombre. Dice así el 4.º Considerando: «Es inaplicable la doctrina invocada en el motivo tercero, porque *al demandar don Nicolás Cubías en concepto de síndico de San Lázaro, no obró contra sus propios actos, aun concediendo que los hubiera ejecutado como particular, porque en tal caso son distintos los derechos y distinta la personalidad.*»

En el supuesto de que los actos del mandato requieran la ulterior aprobación del mandante, surten efecto no sólo cuando es expresa, sino también cuando se presume a través de la conducta del representado. Así, por ejemplo, la sentencia de 17 de junio de 1920, que cita a la de 13 de marzo de 1913, ha podido declarar que no es lícito al mandante impugnar la eficacia de las obligaciones contraídas en su nombre, si las aprobó tácitamente, aprovechándose del precio de la venta realizada por el mandatario.

(51) Al hablar de mandatario, me refiero al que ostenta la representación, no al que obra en su propio nombre (caso del art. 1.717 del Código civil), porque entonces «el mandante no tiene acción contra las personas con quienes el mandatario ha contratado, ni éstas tampoco contra el mandante».

Poder para oír notificaciones de resoluciones administrativas.

En materia administrativa, se presenta el problema, en relación con el mandato, de saber si la pasividad del representante que actuó en un expediente gubernativo, al no interponer recurso contencioso contra la resolución recaída en el mismo, tiene el valor de «acto propio» del representado y puede cerrarle la puerta a la vía contenciosa por reputarse consentida por él la resolución administrativa. La jurisprudencia es constante a este respecto. Así, las sentencias de 9 de julio de 1898 y 14 de enero de 1899 afirman que es procedente la excepción de prescripción contra una demanda presentada después de los tres meses de manifestarse enterado de la resolución el apoderado o representante de la persona o entidad a quien afecta, *aun cuando el poder del mandatario no alcanzase a reclamar en vía contenciosa*, puesto que si le autorizaba para oír toda clase de notificaciones, debe entenderse hecha la notificación al apoderado desde el momento en que se dió por enterado de la resolución reclamable, y *surtiría su manifestación el mismo efecto que si directamente hubiese sido hecha por el interesado.*

Y la sentencia de 6 de junio del mismo año declara que, *si no consta, en cambio «que el representante tuviera aptitud legal para oír la notificación, no es posible computar el plazo de tres meses desde la fecha anterior, cierta y determinada, sino que es preciso aceptar como punto de partida aquella en que el recurrente se manifestó enterado de la resolución reclamada, o sea la propia fecha... en que se interpuso el recurso».* Evidentemente, la anterior doctrina es correcta, puesto que los actos del mandatario no pueden vincular al mandante más allá de los límites precisos del poder que se le otorga; sólo los actos comprendidos dentro de las facultades del mandato pueden considerarse «actos propios» del representado. (Vid. art. 1.727 del Código civil.)

Agentes y mandatarios de la Administración.

Otra peculiaridad que ofrece en Derecho administrativo la doctrina de los actos propios, en lo que se refiere a la representación, es la de que aquellas personas que están ligadas con la Administración por una re-

lación de mandato no pueden impugnar los actos de ésta, debiendo, en cierto modo, considerarlos como si fueran actos propios. Así lo establecen los artículos 7, antes citados, del Reglamento de lo Contencioso-administrativo y del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo, al declarar que las resoluciones administrativas no podrán ser tampoco reclamadas por los particulares *cuando obren por delegación o como meros agentes o mandatarios de la Administración*. De modo que, en cierto sentido, los actos de la entidad representada, las resoluciones de la Administración, vienen a considerarse como actos propios de sus agentes o mandatarios, puesto que no pueden volverse contra ellos. Sus-
tenta este mismo criterio el artículo 228 del Estatuto de Recaudación de 29 de diciembre de 1948, al declarar que «carecen de personalidad para entablar reclamaciones: a) Los encargados de la cobranza, si no se trata de la privación del percibo de emolumentos o de declaración de responsabilidades; b) Los rematantes de fincas, contra el acuerdo en sí por el que la Administración hubiere declarado la nulidad de las respectivas ventas, pues tal acuerdo, que deberá notificárseles íntegramente, sólo les da derecho a obtener la devolución del importe del remate y los gastos del procedimiento, y únicamente, por tanto, podrán impugnarlo con respecto a la cuantía o a la ineffectividad de esa devolución; c) Los denunciantes a que se refiere el artículo 220, salvo cuando se trate de considerarlos temerarios o de privarles de sus derechos.

La jurisprudencia ha ido especificando los casos en que un particular interviene como agente o mandatario de la Administración: los arrendatarios del impuesto de consumos (A. 13 abril y 7 mayo 1895, S. 12 y 20 mayo 1896, A. 12 marzo 1898, S. 19 noviembre 1898, A. 7 febrero y 14 y 15 abril 1902, 9 junio 1905, S. 10 enero 1914 y 30 enero 1936), los rematantes de impuestos (A. 9 junio 1909), los liquidadores del impuesto de Derechos reales (A. 3 abril 1915 y S. 5 octubre 1949), los agentes ejecutivos y sus auxiliares (S. 28 septiembre 1910), los inspectores, investigadores y denunciadores (A. 6 febrero 1903, 10 noviembre 1905 y 6 enero 1906, S. 20 junio y 13 octubre 1905, 16 diciembre 1907 y 12 febrero 1908), los Ayuntamientos cuando proceden como agentes de la Administración en materia de contribuciones (A. 11 mayo 1903 y S. 25 septiembre 1903 y 22 octubre 1910), los particulares al denunciar ocultaciones de riqueza (S. 18 noviembre 1901), los administradores o recaudadores de un impuesto no pueden recurrir contra las resoluciones que im-

APLICACIÓN DEL PRINCIPIO QUE PROHIBE IR CONTRA LOS ACTOS PROPIOS

ponen multas a los defraudadores (A. 28 marzo 1889, 22 noviembre 1890 y 14 febrero 1910, 10 noviembre 1949), ni los arrendatarios de contribuciones, contra los acuerdos declarando la improcedencia de un expediente de defraudación sobre el impuesto arrendado (A. 6 febrero y 11 marzo 1908), ni contra la resolución de un expediente de apremio (S. 11 abril 1906), ni contra el acuerdo sobre la legalidad de un depósito reglamentario (A. 28 septiembre 1910), ni, en general, los denunciantes, meros agentes de la Administración (S. 10 noviembre 1905, 9 febrero, 23 octubre y 17 noviembre 1906, 27 diciembre 1917, 30 enero 1950 y A. de 29 de enero 1906 y 12 febrero 1908).

Sin embargo, esta prohibición a los que obran como agentes o mandatarios de la Administración, de recurrir contra las resoluciones de ésta, no ha de entenderse en términos tan absolutos que no puedan, en ningún caso ni bajo ningún concepto, entablar reclamaciones. La jurisprudencia, interpretando los referidos artículos reglamentarios, ha hecho la salvedad de que pueden recurrir en el caso de reclamar acerca de sus derechos personales nacidos del contrato celebrado con la entidad que representan (A. 9 junio 1909) o cuando el recurso se refiere a la interpretación del contrato celebrado con la Administración (S. 21 junio 1895, 23 mayo 1905 y 11 abril 1906, y A. de 9 diciembre 1899 y 31 mayo 1900), o si reclaman sus derechos, haberes, sueldos, auxilios o premios de cobranza (S. 1 febrero 1900 y 27 noviembre 1903, y A. 17 marzo 1903).

e) *Pluralidad de partes en el proceso contencioso-administrativo.*

Un caso en que no debieran tener valor de actos propios de un sujeto los realizados por otro, es el de pluralidad de partes en el proceso contencioso-administrativo. Sabido es que la pluralidad de partes surge cuando se presenta un coadyuvante a sostener, junto al fiscal, la defensa del acuerdo impugnado. Este coadyuvante, acerca de cuyo carácter y facultades procesales existen abundantes dudas fundadas en las vacilaciones de la jurisprudencia (52), suele considerarse como parte acceso-

(52) Vid. *El Coadyuvante en lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1943, páginas 111 y sigs.

ria en el proceso, atribuyéndole la condición del interviniente adhesivo, cuya pretensión está subordinada a la subsistencia de la pretensión sostenida por la parte principal (el fiscal, en este caso).

Los actos del coadyuvante y los del fiscal.

La sola circunstancia de que el fiscal y el coadyuvante defiendan un mismo acto administrativo no es suficiente para crear entre ambos relaciones tan estrechas que produzcan como consecuencia que los actos procesales de uno tengan el carácter de «actos propios» para el otro y deban ser acatados por éste. Es preciso que, además, se dé otra circunstancia que obligue a respetar los actos del colitigante. Y esta circunstancia puede ser el carácter adhesivo de la intervención en el proceso, que subordina la propia actividad procesal a la subsistencia de la parte principal, a la que se coadyuva. Pero en tal caso, el acatamiento de los actos del fiscal no se debe al principio de los actos propios, sino a la naturaleza de la intervención adhesiva.

A consecuencia del carácter adhesivo de la intervención del coadyuvante, con frecuencia se le impone la obligación de respetar las decisiones adoptadas por el fiscal, de modo que, si éste se allana, suele afirmar el Tribunal Supremo que el coadyuvante no puede proseguir la defensa del acuerdo recurrido (A. 10 octubre 1895, 7 noviembre y 9 diciembre 1939, 9 diciembre 1947, y S. 24 febrero 1932, 18 noviembre 1939, 14 junio 1944, 10 diciembre 1946, 10 febrero, 29 mayo, 5 y 10 junio, 11 y 22 octubre y 5 noviembre 1848, 4 y 17 febrero 1949, 27 octubre 1950, 9 de mayo y 10 noviembre 1951). Frente a esta tendencia dominante, el Tribunal Supremo ha reconocido en otras ocasiones la autonomía procesal del coadyuvante; por ejemplo, en la sentencia de 12 de julio de 1932 y en los Autos de 12 de febrero de 1927 y 22 de septiembre de 1941.

Lo que, en cambio, no puede hacerse es admitir lo contrario, o sea que los actos del coadyuvante vinculen al fiscal. Sin embargo, la sentencia de 19 de noviembre de 1915 declara que, una vez consentida por el coadyuvante la desestimación de la excepción de cosa juzgada que alegó, no pudo aducirla el fiscal en la vista de la apelación que interpuso contra la resolución de primera instancia. Aunque no se cita aquí ex-

Presamente la doctrina de los actos propios, está claro que se hace una aplicación de la misma, a mi entender, indebida. Porque no se ve otro motivo, para impedir que se alegara en la apelación la excepción de cosa juzgada, que el hecho de haber consentido su desestimación el coadyuvante. Pero éste y el fiscal son dos sujetos distintos. Bien está que al coadyuvante no se le permitiera volverse contra sus propios actos y apelar contra lo que consintió, pero no hay razón alguna para que el fiscal quedara vinculado por la conducta procesal del coadyuvante, máxime teniendo en cuenta su carácter de parte principal que actúa por sí mismo una pretensión sin estar supeditado a otro sujeto del proceso.

