

LA PRETENSION PROCESAL ADMINISTRATIVA

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ
Registrador de la Propiedad,
Profesor de Derecho Administrativo.

A don José Castán,
maestro de juristas.

SUMARIO: I. CONCEPTO.—A. Importancia.—B. Acción y pretensión procesal: 1. Evolución doctrinal del concepto de acción. 2. La nueva dirección conceptual.—C. Pretensión procesal y demanda.—D. La pretensión procesal administrativa.—II. NATURALEZA JURÍDICA Y FUNCIÓN DE LA PRETENSión PROCESAL.—A. La pretensión procesal es un acto.—B. La pretensión es el objeto del proceso.—III. CLASES DE PRETENSión PROCESAL ADMINISTRATIVA.—A. Pretensiones de cognición: 1. Pretensión de plena jurisdicción. 2. Pretensión de anulación: a) Idea general, b) La pretensión de anulación en la esfera central, c) La pretensión de anulación en la esfera local. B. Pretensiones de ejecución (¿existen en el proceso administrativo?).—IV. REQUISITOS DE LA PRETENSión PROCESAL ADMINISTRATIVA.—A. Idea general.—B. Requisitos subjetivos.—C. Requisitos objetivos. D. Requisitos de la actividad.—V. CONTENIDO DE LA PRETENSión PROCESAL ADMINISTRATIVA.—A. Determinación cualitativa.—B. Determinación cuantitativa.—VI. EFECTOS DE LA PRETENSión.—A. De la pretensión procesal depende la existencia del proceso.—B. La pretensión procesal determina la extensión del proceso.

I.—CONCEPTO

A.—IMPORTANCIA.

Concepto central del Derecho procesal es, como ha puesto de relieve últimamente Jaime GUASP, el de pretensión procesal. «Los tres postulados esenciales del proceso: todo proceso supone una pretensión, toda pretensión origina un proceso, ningún proceso puede ser mayor, menor o distinto que la correspondiente pretensión, demuestran hasta la saciedad que el concepto de pretensión es insustituible para la elaboración de la noción procesal, y que ningún otro podría aspirar con justicia a llenar un papel semejante al suyo» (1).

Sin embargo, pese a esta realidad indiscutible, el concepto de pretensión ha permanecido largo tiempo olvidado por la Ciencia procesal. La razón de este fenómeno radica en que otras figuras distintas han desempe-

(1) En *La pretensión procesal*, Madrid, 1952, págs. 225 y ss.

ñado la misión que a aquélla correspondía. Estas figuras que, durante mucho tiempo, han suplantado a la pretensión procesal, no son otras que las de acción y demanda, que han ocupado un lugar destacado en todos los tratados de Derecho procesal escritos hasta la fecha. Esto explica que, antes de intentar una definición de la pretensión procesal administrativa, hagamos un examen comparativo de la misma con los conceptos de acción y demanda.

B.—ACCIÓN Y PRETENSIÓN PROCESAL.

1. *Evolución doctrinal del concepto de acción.*

Aun cuando no es misión de este trabajo hacer un detenido estudio de las distintas posiciones formuladas en el tiempo en torno al concepto de acción, es imprescindible ofrecer una visión panorámica de las mismas, con objeto de ver en cuál de ellas se inspira nuestra legislación procesal administrativa. Los intentos de clasificar aquéllas han sido numerosos, pero el más difundido es aquel que distingue las concepciones monistas de las pluralistas (2).

a) *Concepciones monistas.*

a') La primera concepción de la acción que puede señalarse en el tiempo es la llamada monista o, también, civilista u obligacionista. Fue la predominante hasta mediados del siglo XIX. Identifica la acción con el derecho material; la acción es—se decía—un derecho puesto en movimiento. SAVIGNY incurrió en esta confusión; para él, la acción es un derecho nuevo, pero cuyo nacimiento depende de la violación de otro derecho. En la doctrina española, MANRESA cree correlativos los términos de acción y derecho (3), siguiendo la doctrina más antigua, y últimamen-

(2) Según se considere o no la acción como un concepto autónomo, distinto del derecho material. Es el punto de partida que se suele encontrar en la doctrina española. Cfr., por ejemplo, ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, que llama a las primeras obligacionistas y a las segundas jurisdiccionalistas, en *Enseñanzas y sugerencias de algunos procesalistas sudamericanos acerca de la acción*, en *Estudios de Derecho procesal en honor de Hugo Alsina*, Buenos Aires, 1946, núm. 12, y en *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, 1947, pág. 157; GÓMEZ ORBANEJA Y HERCE, *Derecho procesal*, 3.ª ed., Madrid, 1951, págs. 52 y ss., y FAIREN, *Acción, Derecho procesal y Derecho político*, «Revista de Derecho Procesal», VII, núm. 3, 1951, págs. 399 y ss.

(3) En cualquier manual de Derecho procesal puede encontrarse una referencia a esta doctrina de la acción, cuyas raíces se encuentran en el propio Derecho romano, así

te PRIETO CASTRO, desde la «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», ha afirmado que «tenemos que volver a meditar si CELSO, tal como habla en el Digesto (*Nihil aliud est actio quam ius quod debetur iudicio persequendi*), resulta estar más cerca de la verdad que WACH, los DECFNKOLB, los PLOZS, etc.» (4).

Esta concepción es la que ha inspirado a nuestra legislación civil: la sigue el Código civil, entre otros, en los artículos 44, 348, 1.141, 1.144, 1.186 y 1.206; el C. c., en los arts. 85 y 242; la Ley hipotecaria, en el art. 41, y la L. e. c., en el art. 62, también refleja esta concepción.

En nuestro Derecho procesal administrativo existe base legal para distinguir la acción—el llamado «recurso contencioso-administrativo»—del derecho material—derecho subjetivo administrativo—: El artículo 1.º, L. C., señala que el «recurso contencioso-administrativo»—acción— (5)

como una crítica de la misma. Comoquiera que ésta es la concepción dominante hasta la renovación de los estudios jurídicos procesales en Alemania a mediados del siglo pasado, no puede extrañarnos—como señala GUASP—que la encontremos en obras como la de SAVIGNY *System des heutigen römischen Rechts*, 1840-49. Cfr. t. IV, págs. 7 y ss. de la traducción española. Y aun cuando los procesalistas la abandonan en seguida, por lo general, todavía pervive en algunos civilistas del siglo presente y hasta en algunos de los comentaristas de nuestra L. e. c., como MANRESA. Esta supervivencia de tal doctrina es, quizás, todavía más acusada en la doctrina portuguesa que en la española, encontrándose autores, como TAVARES, que en su *Tratado de capacidade civil*, Coimbra, 1905, pág. 40, afirma que la acción es solamente un elemento intrínseco del derecho subjetivo. Cfr. FAIREN, *La acción en el Derecho procesal portugués*, «Revista de Derecho Procesal», II, núm. 4, 1946, págs. 584 y ss., que reconoce como tal concepto civilista de la acción se mantiene por autores como COVIELLO (*Manuale di Diritto civile italiano*, Milán, 1915, I, pág. 500) y COGLIOLO (*Manuale delle fonti del Diritto romano*, Turin, 1911, pág. 561).

(4) Madrid, julio-agosto 1951, pág. 188, en la Sección de Notas bibliográficas, afirmación que ha sido calificada de sorprendente e incomprensible en un «procesalista que ha calificado de nefasta esta concepción de la acción que pervive siglos y más siglos después de Roma, marcando al Derecho procesal con el hierro de un estado esclavo sometido y postergado, en el sentido de que no cumplía, no servía para dar cumplimiento a ninguna función independiente» (*El Derecho procesal y su enseñanza universitaria*, Granada, 1932). Cfr. PINA, *Curso de Derecho procesal del trabajo*, México, 1952, pág. 74. Sin embargo, hay que señalar que la posición de PRIETO CASTRO es distinta a la clásica romanista. Cfr. *Tratado de Derecho procesal*, I. *Derecho procesal civil*, I, Madrid, 1952, págs. 78 y ss.

(5) Como quiera que con la expresión «recurso contencioso-administrativo» se designa la facultad de interposición contra determinadas resoluciones de la Administración, el término que ofrece la ciencia procesal para designar a esta facultad es el de acción. En este sentido, GUASP, *El derecho de carácter administrativo como fundamento del recurso contencioso*, «Revista de la Facultad de Derecho de Madrid», núm. 2, 1940, pág. 12; LÓPEZ RODÓ, *El coadyuvante en lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1943, pág. 16, y BALLBÉ, *Cuestiones de técnica procesal administrativa*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», t. 171, pág. 437, y t. 172, pág. 667, siendo frecuente en la jurisprudencia de nuestras Salas de lo contencioso-administrativo encontrar el

«podrá interponerse contra las resoluciones... que vulneren un derecho de carácter administrativo» o cuando hayan sido dictadas con «incompetencia, vicio de forma o cualquier otra violación de leyes o disposiciones administrativas». Sin embargo, no es difícil encontrar en la jurisprudencia de nuestras Salas de lo Contencioso-administrativo residuos de la concepción monista, como en la Sentencia de la Sala 3.^a de 3 de junio de 1940, en cuyo segundo considerando se dice «que la acción es un medio de oponerse al obstáculo interpuesto en el camino de la efectividad de un derecho; y es notorio que, so pena de admitir la posibilidad de que el particular pueda lograr por sí mismo, y con independencia de la soberanía política, la restauración del orden jurídicamente perturbado, hay que reconocer que sólo es lícito el ejercicio del derecho cuando éste se ajusta a las prescripciones de la ley, tanto en el momento de efectuarlo como en la forma y trámite de la actuación correspondiente; y en su virtud, puesto que en el último análisis el ejercicio de una acción implica requerir la asistencia de la autoridad del Estado para restaurar la normalidad jurídica y que sólo así es lícito pretenderlo so pena de ignorar o desacatar las normas estatutarias por el Poder público, es claro que reviste carácter de orden e interés público cuanto dice relación a esas modalidades de la acción» (6).

término de «acción» al referirse al llamado «recurso contencioso-administrativo». Cfr., por ejemplo, sentencias de 18 octubre, 4 y 29 diciembre 1940, 25 marzo, 23 mayo, 3 junio y 10 julio 1941 y 13 mayo y 11 junio 1942. No es necesario insistir a estas alturas acerca de la impropiedad del término «recurso», por ser la opinión común de nuestra doctrina y de la extranjera—Cfr., por ejemplo, LESTANI, *La jurisdicción contencioso-administrativa o el ejercicio de la jurisdicción en materia administrativa conforme al régimen constitucional argentino*. Buenos Aires, 1937, págs. 37 y ss.—, si bien no faltan autores que creen justificado el término, como FERNÁNDEZ MURILLO, *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1926, págs. 52 y ss., y PRIETO CASTRO, *Cuestiones de Derecho procesal*, Madrid, 1947.

(6) En realidad, nuestra L. C. considera la acción como un derecho o poder autónomo. Ahora bien, de las concepciones que parten de la autonomía del concepto—y a las que después aludiremos—, la L. C. parece acoger aquella que considera acción el derecho a obtener una sentencia favorable, ya que únicamente admite el «recurso contencioso-administrativo» cuando se lesiona el derecho administrativo o cuando ha habido incompetencia, vicio de forma o cualquier otra violación de leyes o disposiciones administrativas. De aquí que haya podido afirmarse que nuestra L. C. confunde los problemas de admisibilidad con los de fondo. Cfr. ARIAS DE VELASCO, *El recurso por exceso de poder*, «Revista de Derecho Público», 1934, págs. 65 y ss. En realidad, cuando nuestra L. C. exige la lesión del derecho subjetivo o la infracción del Derecho objetivo establece lo que se ha llamado una «condición de la acción» (problema de fondo) y no un «requisito procesal» (problema de admisibilidad). Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *Ideas generales sobre lo contencioso-administrativo*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», octubre 1952, pág. 707 y ss.

b') La concepción que acabamos de señalar es la monista tradicional; últimamente se ha querido ver la existencia de una nueva doctrina monista, que invierte las ideas en que se basa la anterior: para esta nueva doctrina, la acción es la base y origen de todo derecho subjetivo; la única razón de existencia de éste es el poder hacer que se ejercite una actividad de sanción contra un sujeto (7).

b) *Concepciones pluralistas*.—Los autores modernos opinan que la nota de perseguibilidad judicial debe eliminarse del contenido del derecho subjetivo, ya que son conceptos autónomos: puede iniciarse un proceso sin valerse de la asistencia de un derecho—v. g., dentro de los procesos administrativos, el llamado «contencioso de anulación» (8)—o fundado en varios derechos, y, a su vez, hay derechos sin acción—derechos de obligaciones naturales—y derechos con varias acciones—letras de cambio, con acciones cambiarias y ordinarias—. La autonomía de la acción en sentido procesal nació, como ya es de sobra sabido, de una famosa polémica entre WINDSCHEID y MUTHER (9). La acción en sentido procesal se configuró como «poder protegido», como derecho subjetivo, y en razón al contenido de este derecho autónomo, han surgido muy diversas posiciones:

a') La acción como derecho de carácter concreto: el contenido de tal derecho viene integrado por la conducta que en cada caso concreto cabe exigir del sujeto pasivo. Dentro de esta dirección, cabe distinguir dos posiciones:

(7) En este sentido, según FAHREN, *Acción, Derecho procesal y Derecho político*, cit., pág. 402, BINDER, *Prozess und Recht. Ein Beitrag zur Lehre von Rechtsschutzanspruch*, Leipzig, 1927, págs. 1 y ss. PERKELIS, *Acción*, en «Rev. de D. Procesal» (Argentina), 1948, I, págs. 116 y ss. Sobre la posición de este último, vid. TORAL MORENO, *La teoría de la acción en Perkelis*, «Revista de la Facultad de Derecho de México», t. I, núms. 3-4, 1951, págs. 121 y ss.

(8) Por eso, es en absoluto inadmisibile la afirmación de que «así como en Derecho procesal judicial la acción arranca siempre de la existencia de un derecho subjetivo del actor, en cambio, en Derecho procesal administrativo se puede ser titular de una acción administrativa sin serlo, a la vez, de un derecho subjetivo de índole administrativa», que hace VILLAR Y ROMERO, en *Derecho procesal administrativo*, 2.ª ed., págs. 52 y ss. Hace ya muchos años que la doctrina procesal afirma que la acción es un concepto autónomo, distinto del concepto de derecho subjetivo, no sólo dentro del proceso administrativo, sino también dentro del proceso civil. La acción es un concepto único consistente en el derecho a excitar la actividad de los órganos jurisdiccionales del Estado—como después se verá—, pertenezcan a la jurisdicción ordinaria o a alguna de las jurisdicciones especiales.

(9) WINDSCHEID, *Die Actio des römischen Zivilrechts vom Standpunkt des heutigen Rechts*, 1856, y MUTHER, *Zur Lehre von der römischen Actio dem heutigen Klagerecht*, 1857. Una referencia de esta polémica puede encontrarse en cualquiera de los Manuales españoles.

a'') La acción como *Rechtsschutzanspruch* (pretensión de tutela de derecho): el sujeto pasivo es el órgano jurisdiccional. Su fundador fué WACH (10), y le siguieron PLANCK, STEIN y HELWIG (11).

b'') La acción como derecho potestativo—dirigido a dar vida a la condición necesaria para la actuación de la ley—que corresponde frente al adversario, el cual queda «sujeto», no «obligado», por los efectos de actuación jurisdiccional. Esta es doctrina de CHIOVENDA (12), de influencia notoria en nuestra patria, incluso en el Tribunal Supremo (13).

b') La acción como derecho de carácter menos concreto: se distingue por estas dos características: este derecho, en su contenido concreto, sólo se presenta iniciando el proceso—sin proceso no cabe hablar de derecho a una sentencia—, y su contenido no es una sentencia favorable (*Rechtsschutz*), sino una sentencia justa; frente a las posiciones anteriores, el derecho en que la acción consiste pierde concreción. Esta es doctrina de BULOW (14).

c') La acción como derecho de carácter abstracto. Para esta dirección, ni siquiera se tiene derecho a una sentencia justa, sino meramente a una sentencia de contenido *a priori* indeterminado, que corresponde a cualquiera que acude a los Tribunales de justicia. Últimamente ha tenido gran difusión y ha sido acogida por una gran parte de los autores españoles (15).

(10) Aparte de en otras obras posteriores, en sus *Handbuch des deutschen Zivilprozessrecht*, Leipzig, 1885, I, págs. 19 y ss.

(11) Cfr. GUASP, *Comentarios a la L. e. c.*, t. I, Madrid, 1943, pág. 334. Como antes se ha dicho, ésta parece ser la concepción en que se inspira nuestra legislación procesal administrativa.

(12) En sus *Instituciones y Principios*, aparte de en algunas interesantes monografías, como *L'azione nel sistema dei diritti*, Bolonia, 1903.

(13) De su Sala de lo Civil, siendo censurable esta tendencia jurisprudencial, no sólo por las observaciones generales dirigidas contra la doctrina de CHIOVENDA, sino también—afirma GUASP—porque, entre nosotros, «la demanda se dirige inmediatamente al Juez o Tribunal y de él se pide lo que constituye el contenido de aquélla, sin notificación previa a la otra parte y sin exigir a ésta nada de modo directo». Cfr. *Comentarios*, cit., t. I, pág. 336.

(14) *Die neue Prozessrechtswissenschaft und das System des Zivilprozessrecht*, en «*Zeitschrift für deutschen Zivilprozess*», XXVII, págs. 224 y ss. La crítica de ésta y de las anteriores concepciones pluralistas se encuentra recogida en una gran parte de las más recientes obras que tratan el problema. Vid., por ejemplo, un claro resumen en MALDONADO, *Deeche procesal civil*, México, 1947, págs. 55 y ss.

(15) Como ha dicho GUASP (*Comentarios*, cit., t. I, pág. 337), esta doctrina tiene precedentes de extraordinario interés en DEGENKOLB, *Einflussungszwang und Urteilsnorm*, 1877, y en ALFREDO ROCCO, *La sentencia civil* (Cfr. págs. 121 y ss. de la ed. castellana).

c) *Apreciación crítica*.—Cuando la doctrina se ocupa de enjuiciar esta gama extraordinaria de opiniones sobre el concepto de acción, la nota en ella dominante es el descontento. Como ha dicho FAIREN, «desde la famosa polémica desarrollada entre WINDSCHEID y MUTHER, los grandes maestros del Derecho, primero los germanos y luego los italianos, merced en gran parte a aquel gran catalizador de la recepción de los estudios procesales alemanes en la latinidad que fué CHIOVENDA, se ocupan especialmente del problema, tratando de darle solución. La variedad de los resultados obtenidos fué grande; la calidad, también; el descontento por los mismos, igual. Ello puede observarse claramente en los escritos de los más finos procesalistas actuales; de su lectura se saca la impresión de que más brilla la crítica que la construcción» (16). Por eso ha podido afirmar GUASP que «la doctrina procesal, llevada más allá de su cometido natural, no ha podido alcanzar un resultado satisfactorio del problema propuesto en los términos planteados y, finalmente, por obra de sus más autorizados seguidores, ha tenido que confesar la misma relatividad (e intrascendencia) del problema» (17)

2. *La nueva dirección conceptual.*

a) Los procesalistas—dice GUASP—se han ocupado de un concepto de acción que se encuentra fuera del proceso; el poder de provocar la actividad de los Tribunales sin más, sea un auténtico derecho, sea una *res merae facultatis*, constituye un poder político, o administrativo si se quiere, supuesto de la actividad procesal, pero previo a la misma y fue-

México, 1944), siendo defendida por CARNELUTTI, en sus *Lezioni di Diritto processuale civile*, vol. II, págs. 169 y ss.

Es la dominante entre los autores españoles. Cfr. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, obras citadas en nota 2; GÓMEZ ORBANEJA Y HERCE, *Derecho procesal*, 3.ª ed., Madrid, 1951, t. I, págs. 52 y ss., y t. II, págs. 79 y ss.; PINA, *Principios de Derecho procesal civil*, México, 1940, pág. 117, y de modo más claro, en *Instituciones de Derecho procesal civil* (en colaboración con CASTILLO LARRAÑAGA), México, 1950, pág. 127; VIADA, *Leciones de Derecho procesal penal*, Madrid, 1950, págs. 177 y ss., así como FAIREN, en *Acción, Derecho procesal y Derecho político*, cit.

(16) Ob. cit., en nota anterior, págs. 398 y ss.

(17) *La pretensión procesal*, cit., pág. 28, señalando a este respecto el famoso artículo de CALAMANDREI, *Relatività del concetto di azione*, en «*Rivista di Diritto Processuale Civile*», 1939, I, págs. 22 y ss. Sobre el problema, vid. también SATTA, *Ultime tendenze della teoria dell'azione*, «*Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*», XX (1940), págs. 1 y ss.

ra del mundo del proceso (18). Para FAIREN, entre nosotros, no ofrece duda que la acción es un derecho cívico fundamental inherente a la personalidad, cuya base es el poder de petición a las autoridades concedido en las Constituciones (19); pero—como advierte GUASP—no hay que exagerar la idea hasta el punto de que por ser la acción un concepto de Derecho político o Derecho administrativo, todo el Derecho procesal haya de desaparecer como disciplina autónoma (20). Indudablemente, el concepto de acción es irrelevante para el Derecho procesal; de aquí el valor de la nueva dirección formulada por GUASP al trasladar la atención al acto fundamental del proceso.

Este acto fundamental del proceso—que constituye su objeto—es la reclamación que una parte formula frente a otra ante un órgano estatal independiente y supraordenado. Al tratarse de un acto—algo que se hace—, no de un derecho—algo que se tiene—, pudiera ser llamada «acción»—palabra que viene de «agere»—, lo que devolvería al término tradicional su sentido gramatical. Pero, para evitar confusiones, se emplea el término de pretensión procesal, reservando la palabra acción para el poder o derecho—concepto extraprocesal—de promover la actividad jurisdiccional del Estado.

b) Del concepto de pretensión procesal se había ocupado, en ocasiones, la doctrina anterior. El propio GUASP reconoce que su concepto puede considerarse como una fusión de las ideas básicas de ROSENBERG y CARNELUTTI. El primero habla del objeto litigioso como de una pretensión, afirmando el puro carácter procesal de ésta, distinto del concepto correspondiente del Derecho civil y determinando su concepto a base del análisis de la posición del demandante en el proceso, como aportante exclusivo de la petición y los hechos que la fundamentan, lo que le lleva a considerar la pretensión como una afirmación de derecho (21); para el segundo, la pretensión es un elemento formal indefectible de toda *litis*,

(18) *La pretensión procesal*, cit., pág. 29.

(19) Citemos a FAIREN a título de ejemplo de una opinión bastante generalizada. En el mismo sentido, CASTILLO LARRAÑAGA y PINA, en *Instituciones*, cit., pág. 127, afirman: «La acción es un derecho público subjetivo, derivado de los preceptos constitucionales que prohíben la autodefensa y que crean los órganos específicos encargados de ejercer la función jurisdiccional.»

(20) *La pretensión procesal*, cit., pág. 30.

(21) *Lehrbuch des deutschen Zivilprozessrechts*, 2.ª ed., Berlín, 1929, págs. 1 y ss. También ha señalado la relación entre la posición de GUASP y la de ROSENBERG, GÓMEZ ORBANEJA, *Derecho procesal*, cit., t. I, pág. 66.

definiéndola como la exigencia de la subordinación del interés de otro al interés propio, insistiendo en que se trata de un acto, no de un poder (22).

Pero lo que es obra indiscutible de Jaime GUASP es el haber colocado el concepto de pretensión procesal en el lugar que le correspondía dentro de la ciencia del proceso, dándole toda la importancia que el mismo se merecía (23).

c) De acuerdo con lo expuesto, puede definirse la pretensión procesal como la declaración de voluntad por la que se solicita del órgano jurisdiccional una actuación frente a una persona determinada y distinta del autor de la declaración (24).

C.—PRETENSIÓN PROCESAL Y DEMANDA.

1. En la doctrina tradicional, que olvida la existencia del concepto de pretensión procesal, la demanda no era sólo el acto de iniciación del proceso, sino algo más: era la manifestación o ejercicio de la acción. Por ejemplo, entre nosotros, PRIETO CASTRO define la demanda como «el acto procesal escrito de la parte actora, en el cual ejercita la acción procesal, solicitando del Tribunal un acto de tutela jurídica frente al demandado» (25). Con ello, como ha dicho GUASP (26), el concepto de demanda resultaba exagerado y quedaban sin explicar aquellos casos, cier-

(22) Cfr. *Sistema de Derecho procesal civil* (trad. de ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO y SENTÍS), Buenos Aires, 1944, t. I, pág. 46, e *Instituciones del nuevo proceso civil italiano* (trad. de J. GUASP), págs. 32 y ss.

(23) En *Comentarios*, cit., t. I. Con posterioridad, los autores españoles se han ocupado de la concepción de GUASP, habiendo sido criticada por LOIS en *La teoría del objeto del proceso*, «Anuario de Derecho Civil», II, págs. 611 y 615, y por GÓMEZ ORBANEJA, *Derecho procesal*, cit., t. I, pág. 66, entre otros. En ocasiones, se emplea el concepto de pretensión procesal en sentido distinto a como ha sido formulado por GUASP, como FAIREN, en *Acción, Derecho procesal y Derecho político*, cit., págs. 410 y ss., y PINA, *Curso de Derecho procesal del trabajo*, págs. 77 y ss. Y otras, se acepta tal y como fué expuesto en los *Comentarios*; así FENECH, al estudiar el proceso penal; cfr. *Derecho procesal penal*, t. I, 2.^a ed., 1952, págs. 479 y ss.

Por nuestra parte, aceptamos desde el primer momento la concepción de Jaime GUASP, adhiriéndonos íntegramente a la misma, desde las aulas de la Universidad de Madrid, donde tuvimos la suerte de asistir al primer curso que explicaba como titular de la cátedra de Derecho procesal. Y al ir profundizando en el estudio del proceso administrativo, nos hemos dado perfecta cuenta de la fecundidad del concepto y de su inestimable valor sistemático.

(24) Así, GUASP, *Comentarios*, cit., t. I, pág. 339, y *La pretensión procesal*, cit.

(25) *Exposición del Derecho procesal civil de España*, 2.^a ed., 1942, t. I, pág. 200.

(26) *La pretensión procesal*, cit., pág. 32.

tamente numerosos, en que puede iniciarse un proceso sin el ejercicio de la pretensión procesal.

2. La doctrina española más reciente suele recoger la distinción entre demanda y pretensión, aun cuando los criterios empleados sean muy diversos (27). Para nosotros, la diferenciación estriba en que, así como la pretensión es el *prius logico* del proceso, el objeto del proceso (28), la demanda es, meramente, el acto de iniciación, su *prius cronologico*. Pueden realizarse ambos actos simultáneamente, pero la distinción conceptual se impone. La relación entre los conceptos acción, pretensión y demanda ha sido resumida por GUASP en las siguientes palabras: «Concedido por el Estado el poder de acudir a los Tribunales de justicia para formular pretensiones (derecho de acción), el particular puede reclamar cualquier bien de la vida frente a otro sujeto distinto de un órgano estatal (pretensión procesal) iniciando para ello el correspondiente proceso (demanda), ya sea al mismo tiempo, ya sea después de esta iniciación (29).

D.—LA PRETENSIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA.

Hasta aquí nos hemos referido al concepto de pretensión procesal en general, tal y como la formula la más reciente doctrina. Ahora interesa perfilar el concepto de uno de los tipos de pretensión: la pretensión que constituye el objeto del proceso administrativo. ¿Qué notas específicas nos diferencian a la pretensión procesal administrativa de las demás?

1. La primera fórmula que nos viene a las manos consistiría en afirmar que el diferente específico de la pretensión procesal administrativa radica en el carácter de la persona frente a la que la pretensión se formula: la pretensión procesal administrativa sería aquella que se deduce frente a una entidad administrativa. Pero esta primera solución ha de rechazarse por las siguientes razones:

(27) Así, para ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, la pretensión y la instancia son dos elementos de acción. En *Enseñanzas y sugerencias de algunos procesalistas sudamericanos acerca de la acción*, núms. 19 y 23 a 25, y en *Proceso, autocomposición y auto-defensa*, México, 1947, pág. 211, idea en la que insiste en «Revista de la Facultad de Derecho de México», t. II, núm. 5 (1952), págs. 188 y ss.

(28) La distinción debe perfilarse al estudiar la demanda—«escrito de interposición del recurso» en terminología de nuestro Derecho positivo—.

(29) *La pretensión procesal*, cit., pág. 33.

a) En primer lugar, porque no todas las pretensiones deducidas frente a una entidad administrativa son objeto del proceso administrativo. Baste recordar que, como históricamente el Derecho administrativo es una construcción teórica superpuesta a la del Fisco, coexisten hoy simultáneamente conquistas de una y otra doctrina, existiendo actos estatales sometidos a un régimen de Derecho público, mientras que en otros encuentra aplicación el Derecho privado (30), distinción que conserva sentido, no ya porque tenga vigencia la distinción entre Estado-poder y Estado-Fisco, sino porque, así como en algunos casos al Estado le es imprescindible someterse a las normas de un Derecho especial, en otros puede realizar perfectamente sus fines sometiéndose al Derecho común (31). Pues bien, esta distinción tiene trascendencia procesal, ya que cuando la cuestión que ha de plantearse ante los órganos jurisdiccionales se refiere al Derecho común, aun cuando una de las partes sea una entidad administrativa, el proceso en el que ha de decidirse no es el proceso especial administrativo, sino el correspondiente proceso ordinario (art. 4.º, núm. 4.º, L. C.).

b) En segundo lugar—y esta objeción sólo es válida para nuestro ordenamiento jurídico—, porque la L. C. admite pretensiones procesales administrativas frente a particulares: son pretensiones deducidas por entidades administrativas frente a particulares a los que reconoció derechos un acto que se impugna. Se trata de las pretensiones de lesividad (32).

2. Pero las objeciones señaladas nos han abierto el camino para llegar a la verdadera nota específica de las pretensiones procesales administrativas: que se dirigen a impugnar actos administrativos; en ellas se solicita la nulidad, anulación o reforma de actos administrativos, emplean-

(30) GARRIDO FALLA, *Sobre el Derecho administrativo y sus ideas cardinales*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 7, págs. 22 y ss.

(31) Los actos que, en este caso, realice no estarán sometidos a un régimen jurídico especial, sino al régimen jurídico ordinario. Serán, no actos administrativos, sino actos civiles (arrendamiento, compraventa, etc.), si bien, en ocasiones, el régimen jurídico ordinario está teñido de alguna especialidad.

(32) Lo característico de estas pretensiones no es—como se ha afirmado a veces— que sea demandante una Entidad administrativa, sino que el acto que se impugna haya sido dictado por la propia Entidad demandante. Por ello, no puede estar legitimada pasivamente—pugnaria con el principio de dualidad de partes—en el proceso, y, según la opinión doctrinal y jurisprudencial dominante, se considera legitimada pasivamente la persona a cuyo favor creó derechos el acto que se impugna, facultándose al funcionario autor del acuerdo para que comparezca a defenderle.

do la expresión «acto administrativo» en su sentido técnico (33). Sin embargo, esta sencilla fórmula exige tres aclaraciones:

a) Que se admite la posibilidad de impugnar actos que, con arreglo al criterio tradicional, no pueden ser considerados auténticos actos administrativos. Podemos citar como ejemplo típico los Reglamentos, si bien existe una dirección doctrinal que no duda en considerar a los Reglamentos verdaderos actos administrativos, sometidos al régimen jurídico característico de los mismos (34).

b) Que, en ocasiones, la pretensión procesal administrativa no se limita a impugnar el acto administrativo. Se limita a pedir la nulidad o anulación del mismo en los supuestos conocidos con el nombre de «contencioso-administrativo de anulación»; pero en los supuestos del llamado «contencioso-administrativo de plena jurisdicción», la persona que deduce la pretensión no se contenta con pedir la nulidad o anulación de un acto, sino que pide, además, el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas desconocidas por el acto impugnado y hasta la indemnización de daños y perjuicios (35).

c) Que no todos los actos administrativos son susceptibles de impugnación. Existen actos administrativos excluidos de toda posibilidad de impugnación en los distintos ordenamientos jurídicos, si bien el campo de dichos actos administrativos excluidos de fiscalización jurisdiccional

(33) Por eso ha podido configurarse la jurisdicción administrativa como la jurisdicción de anulación de actos administrativos invalidos. Cfr. CARBAGNATI, *La giurisdizione amministrativa*, Milán, 1950, en especial págs. 31 y ss., y se ha considerado que el supuesto general es que las pretensiones procesales administrativas (y las sencias administrativas) son normalmente constitutivas, no declarativas ni de condena. Cfr. ALBINI, *Le sentenze dichiarative nei confronti della pubblica Amministrazione*, Milán, 1953, págs. 5 y ss., en especial.

(34) Así, entre nosotros, GARRIDO FALLA, al aceptar la posición de ZANOBINI, en *Contestaciones* al programa de Jefes de Negociado del Ministerio de Obras Públicas, Madrid, 1953, pág. 141. La opinión dominante, sin embargo, es la contraria. Y la posibilidad de impugnar los Reglamentos ilegales no es un argumento que pueda esgrimirse en favor de su carácter de actos administrativos, ya que tal impugnación—aun cuando en cuanto a competencia, legitimación procesal y procedimiento, se sujete a las mismas reglas que determinadas pretensiones procesales administrativas—se parece más a las pretensiones dirigidas a impugnar disposiciones generales de rango legal por contradecir normas de rango superior—leyes fundamentales o constitucionales—que a las auténticas pretensiones procesales administrativas.

(35) Como después veremos, al examinar las clases de pretensión. Pero en estos casos también es esencial el acto administrativo previo—sin el cual no es posible deducir una pretensión procesal administrativa con posibilidades de que sea examinada en cuanto al fondo—, ya que lo que en último término se solicita del órgano jurisdiccional es aquello que se denegó previamente por la Administración.

es cada día más reducido, lo que no es más que una de las manifestaciones del fenómeno, resaltado por ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, de la ampliación del radio de acción del proceso en una triple dirección: «a) En la de una batalla sin cuartel para reducir la autodefensa, no obstante las reparaciones de ésta; b) En la de someter a intervención jurisdiccional zonas a ella sustraídas hasta época reciente; c) En la de poner término a la subsistencia de poderes o magistraturas irresponsables». Por eso ha podido citar como ejemplo de esta evolución «la aparición de la justicia administrativa, que empieza siendo retenida para pasar luego a delegada e incluso plenamente judicial, y que de la revisión de los actos reglados acaba extendiéndose a los discrecionales» (36).

II.—NATURALEZA JURIDICA Y FUNCION DE LA PRETENSION PROCESAL

A.—LA PRETENSIÓN PROCESAL ES UN ACTO.

1. Como se ha señalado en la definición, la pretensión es un acto, no un derecho; algo que se hace, no algo que se tiene (37). Puede configurarse como manifestación del poder atribuido a una persona, pero este poder pertenece al mundo extraprocesal. La pretensión es una declaración de voluntad, no una manifestación afectiva, emocional, psicológica del que la formula, pero tampoco es una exteriorización intelectual o declaración de ciencia, que se limite a poner de manifiesto la presente existencia o inexistencia real de una cierta proposición (38).

2. Lo que diferencia a la pretensión procesal del resto de las declaraciones de voluntad que puedan existir en el mundo del Derecho es su significado peculiar y propio: es una petición fundada de un sujeto activo ante un órgano jurisdiccional, frente a un sujeto pasivo, solicitando

(36) En *Preocupaciones y directivas fundamentales del Derecho procesal contemporáneo*. «Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México». V, núm. 13 (1952), págs. 15 y ss., recogiendo la opinión antes mantenida en *Proceso, autocomposición y autodefensa*, cit.

(37) En el mismo sentido. DANTE ANGELOTTI, *La pretesa giuridica*, 1932, págs. 155 y ss.; CARNELUTTI, *Sistema de Derecho procesal civil*, cit., t. II, págs. 7 y ss.; GUASP, *Comentarios*, cit., t. I, págs. 339 y ss., y FAIREN, *Acción. Derecho procesal y Derecho político*, cit., pág. 410.

(38) GUASP, *La pretensión procesal*, cit., pág. 42, al que seguimos, llegando a recoger sus opiniones, incluso literalmente, en ocasiones.

que se haga algo jurídico, esto es, que se operen o se manejen situaciones estrictamente de Derecho. Ahora bien, no hay que confundir los conceptos de pretensión y petición procesales. No todas las peticiones—peticiones hay muchas en un proceso—son auténticas pretensiones procesales; sólo aquella declaración de voluntad que constituye el fundamento objetivo del proceso puede ostentar en realidad el nombre de pretensión procesal. «La diferenciación puede venir dada por el criterio de que la pretensión se refiere autónoma y directamente a un bien de la vida, y las simples peticiones sólo se refieren a este bien de una manera subordinada o indirecta, precisamente a través de la influencia que ejercen sobre la pretensión procesal. De este modo la pretensión procesal se define como el fondo del proceso; las peticiones, como el no fondo, forma en sentido amplio e impropio» (39).

B.—LA PRETENSIÓN ES EL OBJETO DEL PROCESO.

1. El objeto del proceso no es el fundamento a que debe su existencia ni la función o fin que, aun de modo inmediato, está llamado a realizar; no lo es la relación jurídico-material deducida en juicio—una misma relación jurídica puede constituir el pseudo objeto de una infinidad de procesos—ni el bien de la vida concreto a que el proceso afecta. El objeto del proceso es la materia sobre que recae el complejo de elementos que al proceso integran: «aquél sustrato, desligado de los sujetos y de las actividades que en el proceso se verifican, pero que sirve como soporte en el que unos y otros se apoyan, o sea como materia en que se perfila el contenido del proceso todo, prestándole una significación unívoca en el mundo de la realidad al que la figura pertenece» (40).

2. No hay más que un posible elemento objetivo básico del proceso (41): la pretensión procesal; en torno a ella giran todas y cada una

(39) *La pretensión procesal*, cit., págs. 44 y ss.

(40) GUASP, *La pretensión procesal*, cit., págs. 33 y ss. En análogo sentido, FENECH, *Derecho procesal penal*, 2.ª ed., Barcelona, 1952, t. 5, págs. 479 y ss.

(41) Como ha dicho GUASP, «la relación jurídico-material escapa a la idea objetiva del proceso por ser un concepto exclusivamente amplio; el objeto material, o bien litigioso, escapa, contrariamente, por ser un elemento demasiado reducido. Hay que situarse entre estos dos términos para encontrar la exacta realidad de las cosas y buscar una idea que, apoyada hipotéticamente en una relación jurídica, englobe el bien de la vida como elemento subordinado que se deduce en el proceso en esta misma calidad.» Cfr. *La pretensión procesal*, cit., págs. 34 y ss. Y antes había señalado (Cfr.,

de las vicisitudes procesales: la iniciación del proceso, la instrucción del mismo—alegaciones y prueba—y la decisión, sobre todo, tienen una sola y exclusiva referencia: la reclamación de la parte, no en cuanto acción que se realiza en un cierto momento, sino en cuanto acto ya realizado que, por este mismo carácter de estado que imprime a la realidad una vez que ha influido sobre ella, hace girar en torno a sí mismo el resto de los elementos que aparecen en la institución procesal (42).

III.—CLASES DE PRETENSION PROCESAL ADMINISTRATIVA

Se han clasificado los tipos de pretensión procesal con arreglo a muy diversos criterios. De todos ellos, uno de los más frecuentes es el que se basa en la naturaleza de la petición que se hace al órgano jurisdiccional. Si toda pretensión procesal implica una declaración de voluntad por la que se solicita del órgano jurisdiccional una actuación frente a persona determinada y distinta del autor de la declaración, lo que se pide del órgano jurisdiccional puede ser la adopción de las conductas más diversas. Se puede solicitar una declaración de voluntad o se puede solicitar una manifestación, un hacer, surgiendo así una primera clasificación de pretensiones procesales: las declarativas o de cognición—así llamadas para diferenciarlas de uno de sus tipos concretos: las meramente

pág. 33) que la idea de objeto no se confunde con la de causa o principio ni con la de fin, aunque el empleo de una terminología vulgar pueda inducir en este punto a confusiones, error en el que incurren LOIS y JIMÉNEZ ASEÑO, en sus recientes trabajos sobre el tema.

(42) GUASP, *La pretensión procesal*, cit., págs. 35 y ss., saliendo al paso de una posible objeción que se podría formular diciendo: «si la pretensión es un acto procesal, es decir, un trozo del proceso mismo, difícilmente podrá configurarse como objeto procesal, esto es, como sustrato material del proceso íntegramente considerado, puesto que resulta contradictorio ver en la pretensión a la vez una parte y un todo del proceso». A esta objeción—formulada por LOIS, *La teoría del objeto del proceso*, cit., pág. 615—contesta GUASP afirmando que en la pretensión, como en todo acto, es dable observar dos perspectivas distintas, a las que van ligadas consideraciones científicas de distinta naturaleza: por un lado, el acaecimiento por el que se pone en existencia la modificación de la realidad; por otro, la nueva fisonomía que asume la realidad en virtud del acto mismo. En cualquier figura jurídica que se define como acto o serie de actos es facilísimo observar siempre estas dos facetas de su esencia. Pues bien, «la pretensión procesal es acto procesal y al mismo tiempo el objeto del proceso, integrando este objeto, no en cuanto acción que se realiza en un cierto momento, sino en cuanto acto ya realizado que, por este mismo carácter de estado que imprime a la realidad una vez que ha influido sobre ella, hace girar en torno a sí misma el resto de los elementos que aparecen en la institución procesal».

declarativas—y las ejecutivas o de ejecución. Veamos si es posible admitir ambos tipos de pretensión dentro de nuestro Derecho procesal administrativo (43).

A.—PRETENSIONES DE COGNICIÓN.

Son aquellas en que se solicita del órgano jurisdiccional una declaración de voluntad—una sentencia—frente al demandado. Dan lugar a procesos de cognición, que terminan, normalmente (44), por la declaración de voluntad en la que se actúa la pretensión de la parte—si, a juicio del órgano jurisdiccional, está conforme con el Derecho objetivo—o se niega a actuarla—en caso contrario—. Cuando nuestra L. C. se refiere al proceso—normalmente emplea el término «pleito»—administrativo, lo hace pensando en un proceso que termina con una sentencia (v. gr., art. 62, L. C., y 127 y 130, R. C., entre otros). Las pretensiones de cognición se dividen en varios tipos, los cuales pueden admitirse sin dificultad dentro del proceso administrativo. Se diferencian estas especies de pretensión de cognición, en razón a la declaración de voluntad que se solicita del ór-

(43) Mientras que las primeras dan lugar a procesos de cognición, las segundas dan lugar a procesos de ejecución, recogiendo la distinción entre los dos tipos de procesos la mayoría de la doctrina española. Cfr., entre las monografías recientes, MAURO MUGUEL, *Los procesos de cognición y de ejecución*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 1945, págs. 696 y ss., y PLAZA, *Los principios fundamentales del proceso de ejecución*, «Revista de Derecho Privado», 1944, págs. 89 y ss., y 1945, págs. 73 y ss. No obstante, para algunos no existe un proceso de ejecución diferente del proceso de cognición; señalan que es más exacto hablar de «fase procesal de conocimiento y fase procesal de ejecución, que no de proceso de una y otra clase, porque de ese modo la unidad de la relación jurídica y de la función procesal se extiende a todo lo largo del enjuiciamiento, en vez de romperse en un momento dado», y como se admite la existencia de procesos de ejecución que no presuponen un proceso previo de cognición—aquellos que se basan en títulos ejecutivos extrajudiciales—(Cfr. sobre el problema, el interesante trabajo de LIEBMAN *Execução e ação executiva*, «Revista Forense», Rio de Janeiro, mayo de 1943, pág. 217), se señala ante esta realidad «que no cabe sacar conclusiones generales a base de instituciones que procesalmente no constituyen la regla, sino la excepción». Cfr. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, *Miscelánea de libros procesales*, «Revista de Derecho Procesal» (Argentina), 1944, II, págs. 95 y ss., y *Proceso, autocomposición y autodefensa*, cit., págs. 137 y ss. Por consiguiente, si se partiera de esta concepción, la petición de ejecución no constituiría una auténtica pretensión. Pero la opinión dominante es, como se ha señalado, la contraria, basándose en que las pretensiones de cognición quedan satisfechas con la sentencia, sin que en algunos casos—v. gr., cuando se trata de pretensiones declarativas en sentido estricto—sea necesaria la ejecución; por tanto, para que se logre la ejecución forzosa hace falta deducir una nueva pretensión, basada o en una decisión judicial anterior o en un título extrajudicial que lleva aparejada ejecución.

(44) Si bien cabe una terminación anormal o extinción del proceso. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *La extinción del proceso administrativo*, «Estudios en honor del Profesor GASCÓN Y MARIN», Madrid, 1952, págs. 445 y ss.

gano jurisdiccional, en constitutivas, declarativas y de condena. La doctrina procesal administrativa, sin embargo, parte de otro criterio de distinción, y señala la existencia de dos clases de pretensión: las llamadas pretensiones de plena jurisdicción, y las llamadas pretensiones de anulación (45). En principio, podría pensarse que la distinción se corresponde con la que hace la doctrina procesal civil y que, mientras las pretensiones de plena jurisdicción constituyen un supuesto típico de pretensiones de condena, las de anulación serían meramente declarativas o constitutivas, según que lo que se solicitara del órgano jurisdiccional fuese la nulidad absoluta del acto impugnado—si se admitiera la posibilidad de actos administrativos radicalmente nulos (46)—o, meramente, la anulación—cuando el acto fuese anulable—. Pero tal correlación es inexacta, ya que en una pretensión de anulación se puede solicitar, no sólo la anulación del acto, sino que se condene a la Administración a cumplir con las consecuencias de la anulación (v. gr., que se pida la anulación de un acto por infracción de las normas de procedimiento y se condene a la

(45) Indudablemente, la doctrina administrativa, que suele establecer la distinción de espaldas a la Ciencia procesal, no habla de pretensiones de uno y otro tipo, sino de «recursos contencioso-administrativos»—cuando se refiere a lo que puede pedir el demandante—o, simplemente, de «contencioso-administrativo» de «plena jurisdicción» y de «anulación», cuando se refiere a las facultades de los Tribunales. Pero no ofrece duda que puede aplicarse la distinción al hablar, no de «acciones» o facultades de los Tribunales, sino de pretensiones procesales administrativas.

(46) Muy discutido por la doctrina, parece ser que se admite la nulidad absoluta en supuestos especialísimos. Sobre el problema, vid. O. MAYER, *Derecho administrativo alemán*, trad. española, Buenos Aires, 1950, t. II, págs. 50 y ss.; D'ALESSIO, *Diritto amministrativo*, 3.ª ed., 1942, t. II, págs. 218 y ss.; RAGGI, *Diritto amministrativo*, I, págs. 160 y ss.; DE VALLÉS, *La validità degli atti amministrativi*, pág. 344; SANDULLI, *I limiti dell'esistenza del atto amministrativo*, en «Rassegna di Diritto Pubblico», IV, 1949, pág. 125; LENTINI, *Termine di impugnativa degli atti assolutamente nulli*, «Nuova Rassegna di Diritto Pubblico», 1949, pág. 1140. *Giustizia amministrativa*, Milán, 1949, pág. 318, y *Atti amministrativi inesistenti, nulli e annullabili*, en «Nuova Rassegna», 1952, págs. 496 y ss., y VITTA, en *Competenza giudiziaria su deniego di potere discrezionale*, «Giurisprudenza Italiana», 1951, I, 1, pág. 520.

Aparte de los supuestos de nulidad absoluta, la doctrina italiana ha tratado de defender la existencia de otras pretensiones procesales administrativas declarativas. Particularmente, merece destacarse la posición de aquellos que consideran declarativas las pretensiones dirigidas contra actos negativos—omisión de la Administración pública, no silencio administrativo—y contra Reglamentos. Sobre el problema, vid. CAMMEO, *La nullità parziale degli atti amministrativi e le giurisdizioni di annullamento*, «Giurisprudenza italiana», 1911, III, pág. 27; GUICCIARDI, *Sentenze dichiarative nel giudizio amministrativo*, «Giur. it.», 1951, III, pág. 112; FRACOLA, *Necroscopia dell'atto amministrativo*, «Foro italiano», 1951, III, pág. 241, y, sobre todo, ALBINI, *Le sentenze dichiarative nei confronti della pubblica Amministrazione*, Milán, 1953, págs. 13 y ss., donde se hace una exposición y crítica muy completas de las expresadas doctrinas.

Administración a que reponga el procedimiento al momento anterior a aquel en que se cometió la infracción) (47).

1. *Preensión de plena jurisdicción.*

a) La pretensión es de plena jurisdicción cuando lo que se solicita del órgano jurisdiccional no se reduce a la anulación del acto, sino que se pide el reconocimiento de una situación jurídica individual, «pronunciándose sea por el hecho mismo perjudicial, restaurando las cosas a su primitivo estado (como cuando se desposee a un funcionario de su cargo, que lo que se hace es colocarle en el mismo cargo abonándole lo que dejó de percibir); o bien, cuando haya imposibilidad de restaurar el derecho en sí, atendiendo a una demanda de indemnización en provecho de la parte cuyo derecho subjetivo ha sido lesionado y no se puede reponer al estado primitivo» (48).

b) El primer tipo de «recurso contencioso-administrativo» admitido en las legislaciones fué el de «plena jurisdicción». Únicamente se admitió la impugnación de los actos administrativos cuando éstos lesionaban derechos subjetivos de los particulares; la finalidad del «recurso» era reparar o restaurar el derecho vulnerado. Y como los órganos creados para que conocieran y decidieran acerca de tales «recursos» podían hacer cuantas declaraciones exigiera la reparación o restauración del derecho, «des-

(47) No creemos que en el ejemplo citado la pretensión deje de ser de anulación porque se pida la reposición del expediente al momento anterior a aquel en que se cometió la infracción. Sin embargo, cuando la doctrina italiana se ha ocupado de la jurisdicción del Consejo de Estado y de las Juntas provinciales administrativas, afirma la imposibilidad de que dicten sentencias de condena, y, en consecuencia, la no existencia de pretensiones procesales administrativas de este tipo. Cfr. CAMMEO, *Il ricorso alla IV sezione contro le decisioni della Giunta Provinciale amministrativa*, en «Giurisprudencia Italiana», 1911, IV, págs. 185 y ss.; RANELLETTI, *Le garantigie della giustizia nella pubblica Amministrazione*, 4.ª ed., Milán, 1943, pág. 484; PRESUTTI, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, Mesina, 1931, págs. 218 y 304; ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, 6.ª ed., Milán, 1948, t. II, págs. 171 y 233; LESSONA, *Competenza esclusiva e decisioni di condanna*, en «Rivista di Diritto Processuale Civile», 1928, II, págs. 17 y ss.; RAGGI, *Diritto amministrativo*, Padua, 1929, pág. 450; BORSI, *La giustizia amministrativa*, Padua, 1941, pág. 253; GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, 2.ª ed., Padua, 1943, págs. 234 y 272.

(48) En este sentido, por ejemplo, ALVAREZ GENDÍN, *Nociones sobre la jurisdicción contencioso-administrativa*, «Revista de Derecho Público», 1936, págs. 2 y ss., siendo el concepto corriente entre los tratadistas españoles. La distinción procede de la doctrina francesa. Cfr., por ejemplo, LAFFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris-Nancy, 1896, 2.ª ed., ts. I y II; HAURIOU, *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 11.ª ed., pág. 376; BARTHÉLEMY, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 1934, págs. 1120 y ss.

de la posibilidad de anular o confirmar el acto administrativo base del pleito hasta la condena de la persona administrativa a pagar una indemnización por los daños causados» (49), se habló de la existencia de una jurisdicción de plena jurisdicción, de un contencioso de plena jurisdicción (50).

c) En España, el artículo 1.º, L. C., señala que el «recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción» podrá interponerse cuando la resolución impugnada «vulnere un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente en favor del demandante por una Ley, un Reglamento u otro precepto administrativo». El legislador español quiso admitir un «contencioso-administrativo de plena jurisdicción», a imitación del sistema francés, y para ello creyó suficiente establecer que únicamente podía interponerse «recurso contencioso-administrativo» cuando el acto lesionara derechos subjetivos del demandante. Indudablemente, todo «recurso contencioso-administrativo» de plena jurisdicción es subjetivo—se exige la alegación de un derecho subjetivo como requisito de legitimación—, pero no todo «recurso subjetivo» es de plena jurisdicción. Así lo ha puesto de relieve, recientemente, GARRIDO FALLA (51), al afirmar que nuestra legislación lo único que hizo fué establecer un requisito de legitimación y, en consecuencia, un «recurso subjetivo», lo que es distinto—como se ha apuntado—a plena jurisdicción, y que, en consecuencia, dentro de nuestro Derecho procesal administrativo existen dos tipos de «recurso subjetivo»: el recurso subjetivo de anulación y el recurso subjetivo de plena jurisdicción (52). Ahora bien, GARRIDO FALLA llega a afirmar algo más, llega incluso a decir que el supuesto normal es el de «recurso subjetivo de anulación», siendo excepcionales los supues-

(49) En este sentido, BALLE, *Comentarios de jurisprudencia administrativa*, en «Revista Jurídica de Cataluña», julio-agosto 1946, pág. 129.

(50) El conocimiento de las pretensiones de anulación se atribuía a órganos distintos de aquellos que conocían de las pretensiones de plena jurisdicción. Es decir, se creó una jurisdicción de anulación junto a la ya existente de plena jurisdicción, impidiéndose acudir a aquélla cuando se podía acudir a ésta. De aquí la llamada «excepción de recurso paralelo». Cfr. RAYMOND GUIBLEN, *L'exception de recours parallèle*, 1934, págs. 38 y ss., en especial.

(51) *El recurso subjetivo de anulación*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, número 9, págs. 177 y ss.

(52) Tanto en uno como en otro, únicamente está legitimado el que alegue un derecho subjetivo vulnerado; pero se diferencian en que, mientras en el primero el demandante solicita el reconocimiento del derecho subjetivo condenando a la Administración a realizar cuantos actos sean necesarios para la restauración de la situación subjetiva perturbada, en el segundo se limita a solicitar la anulación del acto.

tos de «plena jurisdicción»; «basta examinar las Sentencias que a diario dictan las Salas 3.^a y 4.^a del T. S.—dice—para darse cuenta de que esto último es lo que normalmente se ventila en los juicios contencioso-administrativos. Lo que el particular formula en su *petitum* es el deseo de que tal acto administrativo sea anulado; lo que el T. S. declara en la sentencia es si efectivamente procede la anulación» (53). Creemos que esta consideración es exagerada, ya que en la mayoría de los procesos administrativos lo que se pide del órgano jurisdiccional y lo que éste declara—si actúa la pretensión—no es meramente la anulación o revocación—empleando el término revocación en el sentido amplio usual en nuestra jurisprudencia—, sino también el reconocimiento del derecho y la condena a la Administración de que adopte las medidas necesarias para la restauración del derecho. Sin embargo, hemos de reconocer que lo que no encontramos en los fallos de nuestros Tribunales es la condena a la indemnización de daños y perjuicios, a pesar de que ello estaría dentro de los poderes que, tradicionalmente, se han reconocido a los Tribunales en los «contenciosos de plena jurisdicción» (54).

2. Pretensión de anulación.

a) *Idea general.*—La pretensión es de anulación cuando lo que se solicita del órgano jurisdiccional es, meramente, la anulación del acto. No se pide el reconocimiento de situaciones jurídicas individuales (55), sino meramente la anulación—no la reforma—del acto que se impugna. La

(53) *El recurso subjetivo de anulación*, cit., págs. 185 y ss.

(54) No obstante, una vez en vigor el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, aprobado por D. 17 mayo 1952, es probable que encontremos más frecuentemente entre nuestros fallos la condena a una indemnización de perjuicios, según el art. 378 del mismo, en el que se prevé, como hemos dicho en otra ocasión, una acumulación de pretensiones. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *La acumulación de pretensiones en el proceso administrativo*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 10, pág. 93.

(55) Cfr. ALIBERT, *Le contrôle juridictionnel de l'Administration, au moyen du recours pour excès de pouvoir*, París, 1926, págs. 35 y ss., señalándose como característica esencial de la sentencia su eficacia *ergo omnes*; «como el recurso se ha ventilado comparando el acto con la ley—se ha dicho entre nosotros—, y la ley interesa a todos, para todos tendrá valor la sentencia que declare su ilegalidad; la anulación, dice HAURIU, produce efecto *ergo omnes*, objetivamente, tan completamente como si el autor del acto lo hubiera retirado». Así, ARIAS DE VELASCO, en *Jurisdicción objetiva*, «Revista de Derecho Público», 1934, pág. 3. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *La causa juzgada en lo contencioso-administrativo*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 8, págs. 86 y siguientes.

pretensión de anulación—«recurso por exceso de poder» (56)—fué creada en Francia por obra exclusiva del Consejo de Estado; «no tuvo por fundamento legal hasta 1940 más que un modesto y en verdad bastante oscuro artículo de una ley de las de 7-14 de octubre de 1791» (57), habiendo sido elaborado lentamente, acentuándose su «jurisdiccionalización» y su «objetivización» (58). Este modo de surgir una pretensión procesal administrativa de anulación, altamente encomiable, ha producido graves perjuicios a una construcción sistemática del proceso administrativo, ya que, precisamente por ser de creación jurisprudencial y superpuesto al «recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción», se consideró como una realidad distinta, y hasta se llegó a hablar de un «contencioso de anulación» distinto del de «plena jurisdicción», de una «jurisdicción objetiva» distinta de la de «plena jurisdicción» y de que el contencioso de anulación no era un verdadero juicio entre partes, a diferencia del de plena jurisdicción (59). Por eso no puede extrañarnos que incluso se haya llegado a afirmar, al hablar del «recurso por exceso de poder», que se trata de un recurso similar—pero distinto—del contencioso-administrativo en sentido estricto (60). Hay que reducir la distinción entre «plena jurisdicción» y «anulación» a sus justos límites. No existen dos jurisdicciones distintas—de plena jurisdicción y de anulación—

(56) Cuando la doctrina que hoy podemos considerar clásica se preocupa del «contencioso (de anulación)», afirma que «comprende los litigios en los cuales la jurisdicción administrativa se limita a poder anular, pero no reformar las decisiones atacadas». Cfr. LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative*, cit., t. II, págs. 396 y ss., y ALBERT, *Le contrôle juridictionnel de l'Administration*, cit., págs. 35 y ss.

(57) Cfr. LETOURNEUR, *El control de los hechos por el Consejo de Estado francés*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 7, pág. 219.

(58) En un principio, el «recurso por exceso de poder» no constituía una potestad de impugnar resoluciones administrativas ante órganos que pudieran calificarse de jurisdiccionales. Por tanto, no cabe hablar entonces de una pretensión procesal administrativa, sino de un recurso administrativo. Pero en 1872 el propio Consejo de Estado francés va a afirmar el carácter jurisdiccional del «recurso por exceso de poder», insistiéndose en tal carácter por toda la doctrina posterior. Cfr., por ejemplo, LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative*, cit., t. II, págs. 413 y 435; DUCROQ, *Cours de Droit administratif*, 7.^a ed., t. II, pág. 430; LÉON MARIE, *Le Droit positif et la juridiction administrative*, 1903, pág. 352. El fenómeno de la progresiva «jurisdiccionalización» y «objetivización» de dicho «recurso» ha sido estudiado por L. IMBERT, *L'évolution du recours pour excès de pouvoir (1872-1900)*, Paris, Dalloz, 1952.

(59) Cfr., por ejemplo, entre los autores de habla española, ARIAS DE VELASCO, *Jurisdicción objetiva*, cit., pág. 3; ALVAREZ GENDÍN, *Nociones sobre la jurisdicción contencioso-administrativa*, cit., pág. 4; BIELSA, *Ideas generales sobre lo contencioso-administrativo*, 1936, págs. 63 y ss.; DANA MONTAÑO, *El nuevo Código de lo contencioso-administrativo de la provincia de Santa Fe*, 1951, págs. 24 y ss.

(60) ALCALÁ-ZAMORA, *Lo contencioso-administrativo*, Buenos Aires, 1943, pág. 41.

ni existen dos procesos distintos. Si existen países en que el conocimiento del «recurso por exceso de poder» se atribuye a órganos jurisdiccionales distintos de aquellos que conocen de los «recursos de plena jurisdicción», no debe considerarse como el ideal de la organización de la jurisdicción administrativa, sino como un inconveniente impuesto por la tradición (61), que debe ser superado al abordar la regulación del proceso administrativo. La única diferencia que debe reconocerse entre «plena jurisdicción» y «anulación», es la que aquí se ha dado: diferencia en las pretensiones—lo que en una se solicita del órgano jurisdiccional es distinto de lo que en otra se solicita—, con la consiguiente repercusión en la sentencia y en sus efectos—mayor extensión en los casos de anulación que en los de plena jurisdicción.

b) *La pretensión de anulación en la esfera central.*—Indudablemente, como antes se ha señalado, el propósito del legislador español fué admitir únicamente una pretensión de plena jurisdicción, limitando enormemente las garantías del particular para defenderse de las muchas arbitrariedades y abusos de la Administración. Sin embargo, teniendo en cuenta lo antes dicho, lo que en realidad se logró fué reducir los supuestos de «recurso contencioso-administrativo» a los subjetivos, al exigir la vulneración de un derecho subjetivo administrativo, pero no impidió que lo que el particular solicitara del órgano jurisdiccional fuese la anulación del acto impugnado, lo que el particular puede solicitar perfectamente, en cuanto que la «anulación» es siempre algo menos de lo que se solicita en las pretensiones de plena jurisdicción—en que se solicita la «anulación» y algo más: el reconocimiento de una situación jurídica subjetiva—, aun cuando la extensión de los efectos de la sentencia sea más amplia (62).

(61) Por ello, si en dichos países tiene sentido la llamada «excepción de recurso paralelo», sería absurdo dar entrada a la misma en nuestro proceso administrativo. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *El proceso administrativo en la L. R. L. española*, «Revista de la Facultad de Derecho de México», núms. 3-4, págs. 282 y ss.

En general, conviene afirmar que si el sistema francés ha dado espléndidos resultados en el país en que surgió, se debe a las circunstancias especiales que le han rodeado siempre, pero no a sus propias características. Por ello, querer imitarle totalmente en España sería absurdo y contraproducente.

(62) Por eso ha censurado GARRIDO FALLA la tendencia del Tribunal Supremo a reducir los efectos de las sentencias dictadas como consecuencia de pretensiones que, aun subjetivas, eran de anulación por su finalidad, a los demandantes, citando el ejemplo de que si varios opositores o concursantes recurrieran contra la convocatoria por ilegalidad y el Tribunal apreciaba, efectivamente, la existencia de vicios en la misma,

Por tanto, en principio, únicamente se admite en España, en la esfera central, una pretensión subjetiva; es decir, se exige que el particular alegue la titularidad de un derecho subjetivo; únicamente están legitimados para impugnar actos de la Administración estatal los que aleguen tal titularidad. Precisamente por esto se ha censurado nuestro sistema, exigiéndose la ampliación de la legitimación activa (63), y se elogió unánimemente por la doctrina el artículo 101 de la Constitución de 1931 (64), que no llegó a ser desarrollado en una ley ordinaria (65). En consecuencia, no se admite en la esfera central la posibilidad de que deduzca una pretensión procesal administrativa por quien carezca de un derecho administrativo vulnerado. Sin embargo, la jurisprudencia del T. S. ha mejorado un tanto la situación al admitir un verdadero «recurso objetivo» cuando el acto impugnado hubiese sido dictado con incompetencia o vicio de procedimiento (66).

únicamente la anulaba para los demandantes. Cfr. *El recurso subjetivo de anulación*, cit., págs. 188 y ss.

(63) En este sentido en mi comunicación presentada al *Seminario sobre problemas actuales de la Administración Pública*, en la sesión del 6 de abril de 1951. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *La justicia administrativa en España*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 6, pág. 168.

(64) DIEGO MARÍA CREHUET, *La garantía jurídica del art. 101 de la Constitución de la República*, «Revista de los Tribunales», 1932, págs. 177 a 184 y 193 a 196; GARCÍA OVEDO, *El recurso contencioso-administrativo en la nueva Constitución*, «Revista de Derecho Público», 1932, págs. 299 y ss., y ALVAREZ GENDÍN, *Nociones sobre la jurisdicción contencioso-administrativa*, cit., págs. 63 y ss.

(65) Si bien se afirmó la posibilidad de que, sin haberse dictado una ley ordinaria desarrollando el precepto, se crease jurisprudencialmente un «recurso objetivo» en base al precepto constitucional. En este sentido, PÉREZ SERRANO, *La Constitución española*, pág. 300.

(66) Cfr. ALCALÁ-ZAMORA, *El recurso contra los abusos de poder de la Administración*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», 1920; BALLBÉ, *Los poderes de los Tribunales administrativos*, «Revista General de Legislación y Jurisprudencia», t. 172, pág. 671; GARRIDO FALLA, al comentar la sentencia de 8 julio 1948, «Revista de Derecho Privado», 1948, pág. 837; LEIRA COBEÑA, *El recurso por abuso de poder en nuestro Derecho administrativo*, «Revista de Estudios de la Vida Local», número 52, págs. 497 y ss., y SERRANO GUIRADO, *El trámite de audiencia en el procedimiento administrativo*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 4, págs. 129 y ss.

Sin embargo, suele olvidarse, al reseñar esta dirección jurisprudencial, que existen leyes que admiten expresamente una pretensión procesal de anulación basada en vicios de procedimiento. Cfr., por ejemplo, la Ley de Expropiación forzosa de 1879, en art. 35, párrafo cuarto, y, últimamente, la Ley de concentración parcelaria de 20 de diciembre de 1952, art. 11, párrafo primero. En este sentido, en mi trabajo *La concentración parcelaria, separata del «Anuario de Derecho Civil»*, Madrid, 1953, páginas 37 y ss.

Ahora bien, incluso fuera de estos casos en que, legalmente, se admite la posibilidad de deducir una pretensión procesal administrativa basada en vicios de procedimiento para solicitar la anulación de un acto administrativo, la jurisprudencia lo

c) *La pretensión de anulación en la esfera local.*—En la esfera local, al contrario que en la esfera central, se encuentra reconocida plenamente la posibilidad de que un particular deduzca una pretensión procesal administrativa aun cuando únicamente alegue la existencia de un «interés directo en el asunto» y no un derecho subjetivo lesionado (67). Se encuentra legalmente reconocida tal posibilidad con toda amplitud, después de una evolución progresiva, digna de elogio.

a') El primer paso lo dió el Estatuto municipal de 1924, al admitir la interposición del «recurso contencioso-administrativo» «por infracción de disposiciones administrativas con fuerza legal, cuya observancia pida cualquier vecino o Corporación, aunque no hayan sido agraviados individualmente en sus derechos» (art. 253, párrafo segundo, núm. 2.º), precepto que fué calificado de «novedad importantísima en nuestro Derecho» (68).

b') La Ley municipal de 1935 también admitía un «recurso de anulación por los siguientes motivos: 1.º Violación material (69) de dis-

ha venido a admitir a través de multitud de resoluciones. Así, en sentencias de 24 y 27 de abril de 1950, 12 de febrero de 1941, 22 de febrero y 2 de junio de 1936, 26 de junio de 1934, 29 de marzo de 1933, afirmándose que el examen de las cuestiones de nulidad tiene carácter preferente (sentencias de 18 de enero de 1950, 23 de febrero de 1949, 22 de octubre de 1947 y 11 de julio de 1940). Pero conviene tener en cuenta que, como ha dicho SERRANO GUIRADO (ob. cit., págs. 133 y ss.), «si bien es cierto que el T. S. ha afirmado siempre su competencia para declarar la existencia de vicios procedimentales, ello supone la posibilidad de que, mediante los mismos, haya podido ser lesionado un derecho; pero cuando esta posibilidad no existe, falta la razón única admisible para que la Sala anulara la resolución reclamada». En este sentido, en sentencias de 29 noviembre 1916, 30 abril 1917 y 9 enero 1932. Sin embargo, «una revisión minuciosa de la doctrina que se contiene en las sentencias de los últimos años nos llevaría a la conclusión de que nuestros Tribunales de lo Contencioso sostienen su competencia para el examen del procedimiento seguido por la Administración para adoptar sus resoluciones, sin necesidad de que el recurrente alegue y pruebe el derecho administrativo que le legitima y le otorga la acción. Casi puede afirmarse que la simple alegación de la titularidad del derecho permite a la jurisdicción ejercer lo que por ella misma se viene calificando de primordial deber y facultad». SERRANO, ob. cit., pág. 135.

(67) Y, en ocasiones, se reconoció hasta una verdadera acción popular. Cfr. ALVAREZ GENDÍN, *Acción popular y recursos administrativos contra los actos de Administración local*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 11, págs. 221 y ss.

(68) ANTONIO MARÍA DE MENA, *El Estatuto municipal y la actuación de los Tribunales de lo contencioso-administrativo*, 1927, pág. 31. Si bien existían antecedentes importantes en algunos proyectos de ley. Con su creación se completa el cuadro de garantías en la esfera municipal. Cfr. GASCÓN Y MARÍN, *La garantía de los derechos de los administrados*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 55 (1951), pág. 55.

(69) El término *material*, que añade a la palabra «violación» la Ley de 1935, fué considerado innecesario por GASCÓN Y MARÍN (en *Régimen jurídico municipal*, «Revista de Derecho Público», 1935, pág. 358). Sin embargo, para SEGISMUNDO ROYO-VILLA-

posición administrativa, bien sea legal, reglamentaria o de prescripción autonómica. 2.º Vicio de forma. 3.º Incompetencia por razón de la materia», considerando legitimada a «la persona individual o jurídica que invoque un interés agraviado, sin que la invocación haya de ser sometida a prueba» (art. 223, *b*). Ahora bien, seguía sin admitirse este tipo de pretensión para impugnar actos provinciales; únicamente se admitía para impugnar actos de los Municipios, pues el Estatuto provincial de 1925 afirmaba que en la esfera provincial únicamente se podía iniciar el proceso «por aquellos interesados que hayan sufrido lesión en los derechos administrativos reconocidos a su favor» (art. 170, párrafo primero, *in fine*) (70).

c') Esta evolución llega a su punto de perfección con la L. R. L., en la que se admite un «recurso contencioso-administrativo» «de anulación, por incompetencia, vicio de forma o cualquier otra violación de leyes o disposiciones administrativas, siempre que el recurrente tenga un interés directo en el asunto» (art. 386, 3, *b*), L. R. L.). En este precepto de la L. R. L.—que ha pasado a ser el párrafo tercero del artículo 1.º, L. C.—se han observado las siguientes innovaciones respecto de la legislación anterior:

a') Que no se limita a la esfera municipal; pueden ser impugnados «los actos y acuerdos de las Autoridades y Corporaciones locales», según el artículo 386, 1, L. R. L., afirmando el artículo 1.º, párrafo tercero, L. C., que tal «recurso» se da «en materia provincial y municipal».

b') Que ha venido a reconocer la posibilidad de que la «desviación de poder» fundamente una pretensión procesal administrativa de anulación, al sustituir la frase «cualquier otra violación de leyes o disposiciones administrativas» a la de «violación material de disposiciones administrativas» de la Ley municipal de 1935, pues si la exigencia de que la violación de la ley fuese *materia!* impedía la admisión de la desviación de poder—que, según Segismundo ROYO-VILLANOVA, es una violación mo-

NOVA era precisamente lo que impedía la «desviación de poder» como fundamento de la pretensión de anulación, ya que ésta supone una violación moral, no material. Cfr. *La L. R. L. de 16 de diciembre de 1950*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, número 4, pág. 297, y *Problemas del régimen jurídico municipal*, Madrid, 1944, pág. 141.

(70) Sin embargo, A. GENDÍN señala que, durante la vigencia del Estatuto provincial, era admisible una pretensión objetiva, en caso de infracción de disposiciones legales, por otorgarse esta facultad a los interesados en el art. 169, aun cuando hubieran de pedirlo personas que de algún modo tenían un interés directo. Así, en *Acción popular y recursos administrativos*, cit., págs. 226 y ss.

ral—, en la amplísima fórmula de la ley vigente cabe incluir no sólo el error de hecho o de derecho, sino hasta la desviación de poder: «desde luego, la jurisprudencia tiene ante sí un camino lleno de perspectivas» (71).

c'') Que se exige que el demandante «tenga un interés directo en el asunto», habiéndose suprimido la frase que figuraba en la Ley de 1935 de que no era necesario que la invocación se sometiera a prueba, precepto este último que fué censurado por la doctrina, ya que el bastar la invocación del interés suponía una amenaza para la marcha de la Administración, molestándole con recursos sin fundamento (72); de aquí que la innovación haya sido elogiada (73).

B.—PRETENSIONES DE EJECUCIÓN.

Son aquellas en que se solicita del órgano jurisdiccional, no una declaración de voluntad, sino una manifestación de voluntad, un hacer, la realización de una conducta, no predominantemente jurídica, sino física o material. No se trata de discutir un derecho o la licitud de un interés, sino de procurar su satisfacción «sin o contra la voluntad del obligado» (74); de aquí que sea fundamental la existencia de un título que permita eludir la fase de cognición, porque su sola aparición dispense de entrar en ella y presente como indiscutible, al menos de momento, el derecho a la tutela jurídica (75).

¿Existen pretensiones de ejecución en nuestro proceso administrativo? Sabido es que cuando los Estados modernos han admitido la posibilidad de deducir pretensiones frente a la Administración ante órganos jurisdiccionales, se han quedado en el camino: admiten, efectivamente, un proceso de cognición en el que se examinan las pretensiones de este tipo:

(71) S. ROYO-VILLANOVA, *Reformas en lo contencioso-administrativo municipal*, «Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Administración Local», núm. 34 (1947), pág. 442.

(72) S. ROYO-VILLANOVA, *Problemas del régimen jurídico municipal*, cit., pág. 144. Sin embargo, la Ley municipal había restringido un tanto el amplio criterio que en orden a la legitimación activa se mantenía en el Estatuto municipal de 1924. Cfr. GARRIDO, *El recurso subjetivo de anulación*, cit., págs. 187 y ss.

(73) Cfr. S. ROYO-VILLANOVA, *Reformas en lo contencioso-administrativo municipal*, cit., pág. 442, y *La L. R. L. de 16 de diciembre de 1950*, cit., pág. 297.

(74) Así, CARNELUTTI, *Sistema*, cit., t. I, pág. 218.

(75) Cfr. PODETTI, *El título ejecutivo*, «Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales», año VI (1951), págs. 1441 y ss.; PLAZA, *Los principios fundamentales del proceso de ejecución*, cit., pág. 893.

sin embargo, al llegar el momento de la ejecución, suelen privar a los órganos jurisdiccionales de potestades ejecutivas frente a la Entidad administrativa condenada, arbitrando una serie de medidas indirectas para procurar la efectividad del fallo (76). El principio de que los Tribunales no pueden despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra las rentas y caudales públicos, que recoge el artículo 15 de nuestra ley de Administración y Contabilidad de 1911, no es ni mucho menos exclusivo de nuestro Ordenamiento jurídico: por el contrario, son muchas las legislaciones inspiradas en el mismo (77). Ante esta situación, ¿cabe afirmar la existencia de una auténtica pretensión procesal administrativa de ejecución? El precepto clave para poder contestar a esta pregunta en nuestro Derecho es el que se recoge en el artículo 92, párrafos sexto y séptimo, L. C. El texto, literalmente transcrito, de los mismos, es el siguiente: «Si dentro del referido plazo de dos meses, contados desde que reciba la Administración la copia de la sentencia, no adoptare el Gobierno o la Autoridad administrativa correspondiente alguna de las medidas consignadas en el primer párrafo de este artículo (78), sin perjuicio de la responsabilidad a que esto dé lugar, se ejecutarán las sentencias en la forma y términos que en el fallo se consig-

(76) Vid. PLAZA, *Derecho procesal civil*, vol. I, 3.^a ed., 1951, pág. 140; ABELLA, *Tratado teórico-práctico de lo contencioso-adm.*, 1888, pág. 591; GUAITA, *Ejecución de sentencias en el proceso administrativo español*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 9, págs. 58 y ss. Esta situación ha sido criticada, con razón, por ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, en «Revista de la Facultad de Derecho de México», núms. 1-2, al recensionar mi trabajo sobre el tema. «Un enfoque restrictivo de la función jurisdiccional —afirma—, a la que se ha llegado a hacer sinónima de proceso de conocimiento, pero sin dificultad alguna superable, y al mismo tiempo una errónea interpretación de la doctrina de la división de poderes, han oscurecido el problema. La ejecución de las sentencias cuasi-civiles, como lo son las llamadas contencioso-administrativas, es, por naturaleza, función procesal y no administrativa, y en ella se debe aspirar, siempre que sea posible, a lograr, mediante el perfeccionamiento adecuado del mecanismo ejecutivo, la reparación jurídica, ya que su sucedánea, la reparación económica, muchas veces no rinde en la misma medida que aquella.»

(77) Cfr. LESSONA, *Introduzione al Diritto amministrativo e suoi principi*, Florencia, 1952, pág. 182. Por ello, nuestro sistema no es en este punto mucho peor que los demás sistemas considerados progresivos. Esto y no otra cosa fué lo que quise decir al afirmar que «es uno de los más perfectos». Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas* (separata de la «Revista General de Legislación y Jurisprudencia»), Madrid, 1951, pág. 10.

(78) Acordar la ejecución, suspensión o inejecución de la sentencia. Aun cuando se suele hablar en estos casos de «inejecución», en realidad no existe tal inejecución de la sentencia, sino sustituir la prestación a que estaba obligada la Entidad administrativa por la indemnización equivalente, que es lo mismo que suele ocurrir en el proceso civil cuando la prestación a que está obligado el condenado consiste en un

nen bajo la personal y directa responsabilidad de los agentes de la Administración. El Tribunal sentenciador, mientras no conste en los autos la total ejecución de la sentencia o la efectividad de las indemnizaciones señaladas en sus casos respectivos, adoptará, a instancia de las partes interesadas, cuantas medidas y providencias sean adecuadas para promoverlas y activarlas. Si transcurrieren seis meses desde la fecha de la sentencia sin que el fallo se hubiese ejecutado, o desde la en que esté fijada la indemnización, o proveído lo conducente sin que se haya hecho efectivo, el mismo Tribunal, directamente, a instancia de la parte litigante, dará cuenta a las Cortes, con copia certificada de los antecedentes necesarios que señale el Tribunal con audiencia de las partes, a fin de que se exijan las responsabilidades consiguientes a la desobediencia de las resoluciones del Tribunal.»

A la luz de este artículo parece haberse contestado afirmativamente al problema de la admisión de un proceso de ejecución administrativo y, en consecuencia, de una pretensión procesal administrativa de ejecución. CUEVAS, en su conocido trabajo sobre el tema, afirma que en los supuestos previstos en los párrafos citados, la competencia ejecutiva «*revierte al Tribunal sentenciador* y éste obliga a los agentes de la Administración, bajo la personal y directa responsabilidad de los mismos, a cumplir el fallo» (79). Es decir, si hasta aquel momento—transcurso de los dos meses sin adoptar el acuerdo de no ejecutar o de suspender la ejecución—se afirma que la ejecución de la sentencia corresponde a la

hacer. Y la reparación económica, sucedánea de la jurídica, únicamente debe admitirse en casos realmente excepcionales, cuya apreciación no puede reservarse ni a la propia Administración ni siquiera al Consejo de Ministros. Tal vez el procedimiento que ofrece más garantías sería el propuesto por ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO (loc. cit. en nota 76): «exposición razonada de la entidad administrativa que invoque la utilidad pública o el interés nacional; un dictamen del Consejo de Estado y resolución por el Tribunal Supremo o por las Cortes, o bien, puesto que en el fondo se trata de una pugna entre juzgador (perteneciente al Judicial) y ejecutor (órgano administrativo), en la decisión por un Tribunal de conflictos imparcial, independiente y preparado».

(79) CUEVAS, *La ejecución de sentencias en el contencioso-administrativo*, «Revista de Derecho Público», 1934, pág. 291. Y así parece admitirse por alguna decisión del Tribunal Supremo, como la sentencia de 3 abril 1930, contrariando la corriente doctrinal y jurisprudencial dominante. Por ejemplo, una sentencia de 22 septiembre 1952 dice claramente: «La ejecución de sentencias firmes en los juicios contencioso-administrativos compete a la Administración activa, y al Tribunal corresponde adoptar a instancia de parte las medidas adecuadas para promover y activar la ejecución; la resolución que al efecto se dicte ha de ejecutarse estrictamente a las declaraciones contenidas en el fallo, sin que en la ejecución puedan hacerse otras que contradigan aquellas o que resuelvan cuestiones sustanciales que no se deciden en la sentencia.»

Administración, como hace reiterada jurisprudencia en base al artículo 91, L. C., no es como consecuencia de especiales características del proceso administrativo, sino por seguir el criterio general de que, en principio, la ejecución del fallo corresponde a la parte condenada, no surgiendo la ejecución procesal hasta que ésta opone resistencia a la ejecución. La única especialidad del proceso administrativo radicaría en el plazo que se confiere a la Entidad administrativa condenada para acordar la suspensión o no ejecución de la sentencia; pero incluso en estos casos existen profundas analogías entre el proceso civil y el proceso administrativo, ya que si la Entidad administrativa acuerda la no ejecución, lo que en realidad sucede es que se sustituye la prestación que estaba obligada a hacer según la sentencia, por la indemnización de los perjuicios (80).

No obstante, creo que no es posible admitir en nuestro Derecho procesal administrativo—como en la mayoría de los Ordenamientos jurídicos (81)—una auténtica pretensión procesal administrativa de ejecución. Lo único que el artículo 92, L. C., faculta pedir a la parte favorecida por la sentencia de los órganos jurisdiccionales es que éstos adopten «cuantas medidas y providencias sean adecuadas» para *promover* y *activar* la ejecución, y en las palabras «promover» y «activar» vemos la imposibilidad de que el Tribunal realice verdaderos actos de ejecución «sin o contra la voluntad del obligado» (82). Buena prueba de ello es que, aun después de la adopción de tales medidas, el propio artículo 92 admite que aún no haya sido posible ejecutar la sentencia, en cuyo caso la única salida que ve la ley es la adopción de medidas indirectas para lograr la efectividad del fallo: dar cuenta a las Cortes y exigir responsabilidad civil o criminal del funcionario culpable de la no ejecución (83).

(80) Si bien para que la analogía fuese total sería necesario que únicamente se admitiera el sucedáneo de la indemnización cuando realmente se dieran los supuestos excepcionales que aconsejaran la no ejecución. Cfr. lo dicho en nota (78).

(81) La imposibilidad de despachar mandamientos de ejecución ni providencias de embargo constituye el principal obstáculo, si bien se da no sólo en el proceso administrativo, sino en el proceso civil cuando es condenada una Entidad administrativa. Cfr., por ejemplo, PRIETO CASTRO, *Exposición*, cit., t. I, pág. 59; A. GENDÍN, notas al FLEINER, *Instituciones de Derecho administrativo*, Madrid, 1933, pág. 173; RYQ-VILLANOVA, *Elementos de Derecho adm.*, cit., t. II, pág. 870. y GUENECHEA, *Ensayo de Derecho adm.*, 1915, t. II, pág. 888.

(82) Lo que constituye, como antes se ha dicho, la esencia de las pretensiones de ejecución.

(83) Sobre las mismas, cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas*, cit.

* * *

IV. — REQUISITOS DE LA PRETENSION PROCESAL ADMINISTRATIVA

A.—IDEA GENERAL.

1. Si para que una pretensión inicie un proceso basta con su mera existencia, es decir, que se produzca la petición de una persona dirigida al órgano jurisdiccional (84), y para que sea actuada se exige, además, su conformidad con el Derecho objetivo (85), para que sea examinada en cuanto al fondo únicamente es necesario que concurren ciertas circunstancias que exige el Derecho procesal: estas circunstancias que el Derecho procesal exige para que el órgano jurisdiccional pueda examinar en cuanto al fondo una pretensión se denominan presupuestos o requisitos procesales.

2. No es éste el momento de hacer un estudio del tratamiento jurídico de los presupuestos procesales (86). Pero sí el de hacer un examen general de cuáles son estos requisitos, correspondiendo el estudio concreto de los mismos al estudiar cada uno de los procesos administrativos (87).

B.—REQUISITOS SUBJETIVOS.

1. *Referentes al órgano jurisdiccional.*—Como ha señalado GUASP al estudiar la estructura de la pretensión procesal (88), el Ordenamiento jurídico coloca por encima de los sujetos activo y pasivo de la pretensión a un tercer sujeto: el destinatario de la pretensión, pues, con objeto de obviar las soluciones, impracticables racionalmente, que surgirían de satisfacer la pretensión, la persona que la formula o la persona frente a

(84) GUASP, *Comentarios*, cit., t. I, pág. 684. En análogo sentido, ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, *Enseñanzas y sugerencias de algunos procesalistas sudamericanos acerca de la acción*, cit., núm. 13; *Proceso, autocomposición y autodefensa*, cit., pág. 15. y «Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México», núm. 13 (1952), pág. 244. para el cual el único presupuesto de la existencia del proceso es el litigio, empleando el término litigio en sentido más amplio que CARNELUTTI.

(85) GUASP, *Comentarios*, cit., t. I, págs. 350 y 684.

(86) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *Las excepciones de la Ley de lo contencioso-administrativo*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 11, págs. 84 y ss., y FAIREN, *La demanda en el proceso civil español*, «Pretor», II, núm. 10, págs. 3 y ss.

(87) Los requisitos procesales varían según el tipo de proceso de que se trate, siendo imposible, al estudiar la pretensión procesal administrativa en general, hacer un examen completo de los mismos.

(88) *La pretensión procesal*, cit., pág. 40..

la que se formula, el Derecho establece la presencia de un tercero supraordenado a las partes, al que confiere específicamente el encargo de recibir las pretensiones de otros sujetos y de proceder a su satisfacción (89); este tercero supraordenado es el órgano jurisdiccional. Pues bien, para que el órgano jurisdiccional pueda examinar en cuanto al fondo una pretensión procesal administrativa, es necesario que en el mismo concurren los requisitos procesales siguientes:

a) Jurisdicción: es necesario que la pretensión se deduzca ante un órgano de la jurisdicción especial administrativa, es decir, de la llamada jurisdicción contencioso-administrativa, y no ante un órgano de otra jurisdicción (arts. 4.º y 11, L. C.).

b) Competencia: es necesario que el órgano de la jurisdicción especial administrativa ante el que se deduce la pretensión tenga competencia para conocer de la misma, tanto en sentido jerárquico como en sentido territorial.

2. *Referentes a las partes.*—Como afirma GUAS, reducido a sus límites teóricos más sencillos el problema de determinar el elemento subjetivo de la pretensión, no habría que postular inicialmente la existencia de más de un sujeto—la del sujeto que la formula—; pero, como toda pretensión procesal es un concepto nacido de la coexistencia del hombre, se comprende fácilmente que cualquiera que sea la posibilidad de imaginar una queja sin adversario, esta queja, mero desahogo íntimo, no podría ser tenida en cuenta por el Ordenamiento jurídico; constituiría una figura lírica, pero no una manifestación de Derecho. Hace falta que se reclame, no contra alguien—la existencia de conflicto no es imprescindible—, sino frente a alguien. Por tanto, habrá que distinguir dos partes: la que deduce la pretensión y la parte frente a quien se formula (90). Examinemos los requisitos procesales que se exigen respecto de ambas partes para que la pretensión pueda ser examinada en cuanto al fondo:

a) En cuanto al *demandante*, es necesario que la pretensión se formule por quien tiene capacidad procesal, esté legitimado y tenga postulación procesal.

b) En cuanto al *demandado*, es necesario que se dirija frente a la

(89) Por ello no se considera procesal el árbitro, ya que recibe sus poderes de la voluntad de las partes.

(90) *La pretensión procesal*, cit., págs. 40 y ss.

persona legitimada pasivamente, y, si el demandante tiene conocimiento de que es incapaz, debe dirigir su pretensión frente a la persona que tiene su representación legal, designándola como tal representante del incapaz. Solamente en este sentido debe interpretarse la frase «falta de personalidad... en el demandado» del artículo 44, 2.º, L. C.

C.—REQUISITOS OBJETIVOS.

1. Si la pretensión procesal es la declaración de voluntad por la que se solicita del órgano jurisdiccional una actuación frente a una persona determinada y distinta del autor de la declaración, el objeto de la pretensión será aquello que se pretende, esto es, en frase de GUASP (91), «una materia apta por su naturaleza para satisfacer las necesidades o conveniencias objetivamente determinables de los sujetos», siendo necesario que el objeto esté determinado. Y como la pretensión procesal administrativa es una pretensión especial—se deduce ante una jurisdicción especial y para cuestiones determinadas—, es necesario fijar, concretamente, qué puede ser objeto de la misma; si lo que se solicita del órgano jurisdiccional está excluido por las leyes de las facultades del mismo, no se podrá examinar en cuanto al fondo la pretensión.

2. Pues bien, como antes se dijo, tanto en las pretensiones de plena jurisdicción como en las de anulación, es necesaria la existencia previa de un acto administrativo, y, según nuestras leyes procesales administrativas, no todos los actos de la Administración son susceptibles de impugnación ante los órganos jurisdiccionales. Por tanto, el estudio de los requisitos objetivos de la pretensión se traducirá en el examen de los requisitos que debe reunir un acto de la Administración para ser susceptible de impugnación contenciosa, diremos con arreglo a la terminología usual entre nosotros. De aquí que pueda afirmarse con carácter general que si la pretensión se dirige a impugnar un acto administrativo en el que no concurren los requisitos señalados en el Título I, L. C. (92), existirá un defecto de admisibilidad y el órgano jurisdiccional no podrá entrar a examinar la cuestión de fondo.

(91) *La pretensión procesal*, cit., pág. 41.

(92) De aquí que el examen de los requisitos que deba reunir un acto administrativo para ser susceptible de impugnación ante los órganos de la llamada jurisdicción contencioso-administrativa, sean verdaderos requisitos procesales en cuanto al objeto de la pretensión. Pero, dada la extensión del problema, se estudia en capítulo aparte.

D.—REQUISITOS DE LA ACTIVIDAD.

1. *Lugar*.—La pretensión deberá formularse—presentando el escrito correspondiente (93)—en la sede del órgano jurisdiccional competente, siguiendo la regla general del Derecho procesal.

2. *Tiempo*.—El momento en el cual debe formularse la pretensión variará según la clase de proceso de que se trate. Ahora bien, como en el proceso administrativo la pretensión ha de formularse en el escrito fundamental de alegaciones—el llamado escrito de formalización de la demanda (94)—, estará sometida al régimen jurídico de este acto y, en consecuencia, deberá presentarse dentro de los plazos que señalan los artículos 38 y 66, L. C.; es decir, el de veinte días prorrogables por otros diez, cuando se dirige a impugnar actos del Estado (95), y el de quince días improrrogables, cuando se dirige a impugnar actos de las Entidades locales, contados a partir del momento que después se señala. Ahora bien, en el caso de que no se presente dentro de tal plazo, el efecto no será la imposibilidad de entrar a examinar el fondo del asunto, sino mucho más grave: la caducidad del proceso (arts. 38 y 44, párrafo último, L. C.), consecuencia perfectamente lógica, ya que es imposible concebir un proceso sin pretensión, y si el proceso se ha iniciado por la demanda pura—el llamado «escrito de interposición del recurso»—, al no deducirse la pretensión dentro del plazo señalado por el Derecho, aquel proceso carece de razón de ser, y de ahí su extinción (96). Pues bien, examinemos el régimen jurídico de los plazos señalados.

a) *Momento inicial*.—Varia según se trate de pretensiones dirigidas a impugnar actos del Estado o de las Entidades locales.

(93) Cuando se formule por escrito, que es la forma general.

(94) Cuando en realidad, en sentido estricto, la demanda pura lo constituye lo que nuestra L. C. llama «escrito de interposición del recurso».

(95) Tanto cuando se trate de actos de los órganos centrales como de los órganos locales del Estado cuando éstos causen estado (art. 64, L. C.). Por eso, cuando el acto que se impugna ha sido dictado por un órgano del Estado que ha conocido y resuelto un recurso administrativo contra un acto de una Entidad local en los supuestos especiales en que éstos no causan estado, el plazo para «formalizar la demanda» es también el señalado de veinte días, prorrogables por otros diez.

(96) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *La extinción del proceso administrativo*, cit., págs. 462 y ss., y *Las excepciones de la Ley de lo contencioso-administrativo*, cit., págs. 146 y ss. Sobre el problema insistiremos después, al hablar de la eficacia de la pretensión procesal. Nos referimos a los supuestos normales y no especiales, como los procesos de lesividad.

a') *Pretensiones dirigidas a impugnar actos del Estado.*—El plazo empieza a contarse desde el día siguiente al de la notificación de la providencia dando traslado al demandante para formalizar la demanda y poniéndole de manifiesto el expediente (arts. 38 y 102, párrafo cuarto, L. C.). En este sentido, por ejemplo, los autos de 25 de noviembre de 1914 y 23 de diciembre de 1902. Y si se deniega la reposición de la providencia que ponía de manifiesto el expediente administrativo, queda ésta firme, por lo que, a partir del día siguiente al de su notificación, empieza a correr el plazo (auto 7 mayo 1929). Ahora bien, es necesario que se dé traslado para «formalizar la demanda» y, al mismo tiempo, que se ponga de manifiesto el expediente (sent. 27 diciembre 1947). En el caso de que, al estar defendido el demandante por un Abogado, se solicite la entrega del expediente administrativo (art. 100, L. C.), el plazo sigue contándose a partir del día siguiente a la notificación de la providencia poniendo de manifiesto el expediente, aun cuando éste se entregue mucho después. Esta solución legal es injusta, ya que, en ocasiones, al esperar el Abogado la entrega del expediente, ve reducido enormemente el plazo de que dispone. De aquí que sea más justo el sistema que rige en la esfera local.

b') *Pretensiones dirigidas a impugnar actos de las Entidades locales.*—En este caso, el punto de referencia para iniciar el cómputo del plazo no es el de la notificación de la providencia poniendo de manifiesto el expediente administrativo, sino el momento de la entrega del expediente al demandante, entrega que tendrá lugar en todo caso, aun cuando no esté defendido por Letrado. Esta laudable innovación fué obra de la L. R. L., en cuyo artículo 389, 1, disponía que «en uno y otro recurso (de plena jurisdicción y de anulacion), el término para formalizar la demanda será de quince días a partir del en que se entregue a tal fin al recurrente el expediente gubernativo», precepto que ha pasado a ser el párrafo primero del artículo 66, L. C. (97).

b) *Cómputo.*—Al ser plazos que vienen dados por días, no ofrece duda que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 102, párrafo segundo, L. C., «se descontarán los feriados». Así lo ha declarado reiterada

(97) Según un auto de 12 noviembre 1908, hallándose en suspenso el plazo señalado para formalizar la demanda, sin que ninguna providencia posterior haya levantado esa suspensión, falta el punto de partida para contar el plazo y deducir las consecuencias de si ha transcurrido el plazo dentro del cual debe evacuarse dicho trámite.

jurisprudencia, al afirmar que «en dicho plazo, contado por días, se descuentan los inhábiles, y debe descontarse también el que fuese fiesta civil en la localidad en que el pleito se siga, entendiéndose probado tal extremo con certificación de la Alcaldía, que es medio autorizado» (auto 23 diciembre 1902) y que «en el cómputo del término para formalizar la demanda hay que deducir el período de vacaciones de verano, aplicando analógicamente, o como supletorio, lo legislado para las Audiencias Territoriales» (auto 26 diciembre 1921). A la luz de esta doctrina jurisprudencial, no ofrece duda alguna que también habrán de descontarse los días de estero y desestero.

c) *Día final*.—El régimen jurídico es igual en los procesos cuyo objeto son pretensiones dirigidas a impugnar actos del Estado que en aquéllos cuyo objeto son pretensiones dirigidas a impugnar actos de las Entidades locales. Según el párrafo segundo del artículo 102, L. C., si el plazo expirase en día feriado, «se entenderá prorrogado hasta el primer día hábil siguiente» (98), y, según el párrafo cuarto del mismo artículo, «se contará el día del vencimiento», de conformidad con el viejo principio *dies ultimus pro completo habetur*.

3. *Forma*.—Como quiera que, según antes se ha dicho, la pretensión debe formularse en el escrito fundamental de alegaciones, para que pueda examinarse en cuanto al fondo será necesario que se deduzca cumpliendo los requisitos formales que, según la L. C., debe reunir aquel escrito.

a) *Producción*.—La pretensión deberá formularse por escrito, en castellano (99) y en el papel timbrado correspondiente (100), conteniendo los siguientes requisitos:

a') En cuanto a los sujetos:

a'') Órgano jurisdiccional. Se suele encabezar la demanda con una referencia al órgano jurisdiccional al que se dirige—«a la Sala de lo Con-

(98) No existe, por tanto, el problema que se da cuando se trata de plazos que vienen dados por meses. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *El texto refundido de la Ley de lo contencioso-administrativo*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 7, págs. 215 y ss.

(99) Cfr. GUASP, *Comentarios*, t. II, vol. I, parte 1.ª, pág. 247. Deberá redactarse en castellano, como todos los escritos y documentos; respecto de documentos redactados en idioma extranjero, vid art. 365, R. C.

(100) Art. 97, L. C., y art. 268 y ss., L. C. Sobre en qué casos se está exceptuado de papel timbrado, cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *Las costas en lo contencioso-administrativo*, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, y voz «Costas» en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Seix.

tencioso-administrativo del Tribunal Supremo», «a la 3.^a del T. S.», «al Tribunal provincial de lo Contencioso-administrativo», etc.—, pero tal invocación no se exige como requisito esencial en ninguno de los preceptos de nuestra legislación procesal administrativa que se refieren a la forma del «escrito de formalización de la demanda», lo que es perfectamente lógico, ya que el hecho de presentarse ante el órgano jurisdiccional que se estima competente implica que se dirige al mismo.

b'') Partes. Es necesario que se determinen con la mayor precisión los sujetos activo y pasivo de la pretensión. El artículo 40, L. C., exige, entre las alegaciones de carácter procesal que deben hacerse, las relativas a la «personalidad del demandante»; pero no dice nada respecto a las relativas al demandado, sin duda por entender que, como en los supuestos normales, la pretensión se dirige a impugnar un acto administrativo, esta referencia basta para entender que el sujeto pasivo es la Entidad administrativa de la que emanó el acto, que comparecerá en el proceso a través de su legal representante. Esta interpretación puede basarse en el artículo 293, R. C., que, al referirse al supuesto especial del proceso de lesividad—en el que ya no se demanda a una Entidad pública, sino a particulares—, señala que se «designará, por medio de otrosí, el domicilio del demandado, si lo conociere» (101). Indudablemente, creemos que en los supuestos normales basta con que se señale el acto concreto que se impugne y la Entidad de que proceda, lo que se habrá concretado con anterioridad en el «escrito de interposición del recurso» a efectos de reclamar el expediente administrativo de la oficina en que se hallare (art. 32, L. C.).

b') En cuanto al fundamento. Las alegaciones que constituyen, no sólo el fundamento en sentido estricto, sino los motivos de la pretensión, deberán reunir los requisitos formales del artículo 40. Según este artículo, «en las demandas se consignarán, con la debida separación entre los puntos de hecho y los fundamentos de Derecho, las alegaciones relativas a la competencia del Tribunal; a las condiciones de la resolución reclamada, que para poder impugnarla exige el Título I; a la personalidad del demandante; al término en que el recurso se interponga, y al fondo del asunto, formalizando con claridad la pretensión que se deduzca» (el artículo 295, R. C., viene a ser una reproducción del precepto legal), com-

(101) Cfr. GUAITA, *El proceso administrativo de lesividad*, Barcelona. 1953, páginas 150 y ss.

pletado con el artículo 294, R. C., según el cual «las demandas se extenderán con claridad y precisión, refiriéndose sencillamente en párrafos numerados a los hechos que las motiven, los fundamentos de derecho y la pretensión que se deduzca». Por consiguiente, es necesario que las alegaciones se expongan distinguiendo perfectamente hechos, alegaciones de carácter procesal y fundamentos de Derecho.

a'') La distinción entre hechos y fundamentos de Derecho ha sido exigida por reiterada jurisprudencia (v. gr., sentencias de 17 junio 1901, 15 octubre 1913, 14 noviembre 1925 y 12 abril 1947), que estiman la llamada «excepción de defecto legal en el modo de proponer la demanda» cuando no se consignan los hechos y fundamentos de Derecho con la debida separación (102). El artículo 294, R. C., exige algo más que la L. C.: no sólo exige la separación debida entre hechos y fundamentos de Derecho, sino que tales alegaciones se expongan en párrafos numerados. Creo (103) que, teniendo en cuenta el formalismo exagerado en que se inspira el precepto reglamentario, su incumplimiento no constituiría un defecto procesal para que el órgano jurisdiccional pueda entrar a examinar el fondo. Tampoco debería constituir defecto procesal la formalización de la «demanda» sin distinguir entre alegaciones fácticas y jurídicas, cuando de su exposición se desprenden claramente cuáles son las razones en que se funda el demandante (104).

b'') Las alegaciones procesales. En orden a la exigencia de que entre los hechos y fundamentos de Derecho se recojan las alegaciones procesales a que se refiere el artículo 40, L. C., y 295 y 313, núm. 3.º, R. C., la jurisprudencia ha seguido criterios muy distintos: exageradamente formalista en un principio (105) y mucho más flexible después (106), aunque

(102) Sobre el problema, cfr. *Las excepciones de la Ley de lo contencioso-administrativo*, cit., págs. 132 y ss., donde se estudia el régimen de esta «excepción».

(103) Cfr. CABALLERO Y MONTES, *Lo contencioso-administrativo*, t. II, pág. 416 y ss.

(104) Por eso es opinión bastante generalizada eliminar del art. 44, L. C., esta «excepción». Aun cuando dicha eliminación no fuese suficiente, ya que los requisitos que debe reunir la demanda se establecen en preceptos distintos a aquel que enumera las «defensas previas» que puede oponer el demandado; por ello, para lograr la finalidad propuesta, quizá fuese necesaria una modificación del art. 40 L. C., y correspondientes del R. C.

(105) Nos remitimos a nuestro trabajo *Las excepciones de la Ley de lo contencioso-administrativo*, cit.

(106) Llegándose, en alguna época, a eliminar tal requisito como uno de los que daban lugar al «defecto en el modo de proponer la demanda». Durante la vigencia del Reglamento de Procedimiento en materia municipal de 1924. Cfr. ob. cit. en nota anterior, pág. 140.

exigiendo que «las alegaciones referidas se hallen virtualmente expresadas en cualquier sitio de la demanda y se deduzcan con toda claridad del contenido de ésta» (sentencias de 29 abril 1913, 14 noviembre 1925, 20 marzo 1928, 9 junio 1936, 4 y 30 enero y 30 septiembre 1946, 12 abril 1947, 18 mayo 1948, 14 mayo 1949 y 28 noviembre 1951 (107).

c') En cuanto a la petición, el artículo 40, *in fine*, L. C., y el artículo 294, R. C., exigen que se formule «con claridad la pretensión que se deduzca», existiendo defecto legal en el modo de proponer la demanda cuando no se cumple tal requisito (art. 313, 4.º, R. C.) (108), si bien el T. S., con recto criterio, ha declarado que el mero error al designar la fecha del acuerdo no puede oscurecer la clara pretensión de la demanda cuando se acompaña el traslado de la resolución reclamada, revelando de un modo exacto que era ésta la resolución que se impugnaba (así, en sentencias 16 noviembre 1894, 17 abril 1906), que es clara la «súplica» cuando se solicita la revocación de la resolución impugnada, sin que, de otra parte, la falta de claridad y precisión en la súplica de la demanda pueda motivar excepción opuesta por las partes, por ser la Sala la llamada a apreciar esta circunstancia (autos 17 enero y 18 mayo 1889, y sentencias 17 junio y 6 octubre 1909 y 11 junio 1932), que no existe oscuridad en la pretensión cuando en el encabezamiento del escrito se expresa con toda exactitud cuál es el acuerdo que se impugna (sentencia 10 julio 1950) (109), y que la «impropiedad de léxico no estrangula la acción» (sentencia 4 diciembre 1939).

b) *Recepción.*

a') Como quiera que, dentro del proceso administrativo ordinario, cuando se formula la pretensión ya ha sido iniciado el proceso con anterioridad (110), para que pueda ser examinada en cuanto al fondo es necesario que a la misma hayan precedido los trámites procesales anteriores: fundamentalmente, presentación del «escrito de interposición del recurso», envío del expediente administrativo y notificación de la provi-

(107) Una exposición completa de la citada doctrina jurisprudencial, en ob. cit. en las dos notas anteriores, págs. 140 y ss.

(108) Sobre la petición, insistiremos después, al referirnos al contenido de la pretensión procesal.

(109) Cfr. ob. cit. en nota (105), pág. 144.

(110) También en los procesos administrativos cuyas pretensiones se dirigen a impugnar actos de las Entidades locales, al haberse unificado el régimen por la L. R. L. Este extremo se estudiará con más detalle al ocuparnos de la iniciación del proceso.

dencia poniendo de manifiesto el expediente administrativo (111). Por eso, existiría un defecto de admisibilidad si el demandante iniciara el proceso presentando el escrito de alegaciones con la pretensión (112).

b') Al escrito llamado de «demanda» se acompañarán tantas copias de la misma cuantas sean las otras partes litigantes y, cuando se impugna una orden ministerial, otra más para dar traslado al Ministerio respectivo (art. 41, L. C., y 298, R. C.). Ahora bien, si no se acompañan las copias señaladas, no existe un defecto procesal, sino que el Tribunal deberá admitir el escrito y señalar un plazo improrrogable para su presentación, transcurrido el cual sin la presentación de las copias, las mandará librar a costa de las partes (art. 303, R. C.). También se deberán acompañar «los documentos que el actor juzgue convenientes a la defensa de su derecho, designando en otro caso el archivo, oficina o protocolo en que se encuentren» (art. 41, L. C.) y copias de los mismos (art. 299, R. C.). Ahora bien, la falta de presentación de tales documentos no constituye defecto procesal alguno, ya que su presentación no es inexcusable desde el punto de vista procesal, pues su aportación depende del juicio que acerca de la conveniencia de acompañarlo hubiese formado la parte actora, como lo patentiza el claro texto del artículo 41 (sentencia 21 marzo 1922 y auto 27 marzo 1924), si bien debe tenerse en cuenta que después no podrán presentarse más documentos que los que se encuentren en alguno de los casos del artículo 42 (113).

c') Como actos posteriores, en cierto modo requeridos, son necesarios especialmente la admisión por el órgano jurisdiccional y el emplazamiento al demandado (arts. 43 y 66, párrafo segundo, L. C.) (114).

(111) Consecuencia del carácter procedimental de los actos.

(112) Por el contrario, cuando se trata de procesos que deben iniciarse con la pretensión procesal, el defecto consistiría en iniciarle con la mera presentación de la demanda—escrito de interposición—. Cfr., respecto de la pretensión de lesividad, las sentencias de 25 de marzo de 1941 y 23 de diciembre de 1943, entre otras.

(113) A excepción del supuesto especialmente previsto en el art. 46, párrafo tercero, L. C. Cfr. *Las excepciones de la Ley de lo contencioso-administrativo*, cit., páginas 90 y ss.

(114) Cfr. GUASP, *Comentarios*, cit., t. II, 1, 1.ª, pág. 248.

V. — CONTENIDO DE LA PRETENSION PROCESAL ADMINISTRATIVA

A.—DETERMINACIÓN CUALITATIVA.

Para que una pretensión quede determinada cualitativamente y diferenciada de cualquiera otra, es necesario fijarse en la petición y fundamento de la misma.

1. *Petición.*

a) La pretensión procesal implica, ante todo, una petición que se hace al órgano jurisdiccional frente a un sujeto pasivo sobre un bien de la vida, siendo necesario que lo que se pide del órgano jurisdiccional esté determinado con «claridad» (art. 40, L. C.): ha de indicarse en el escrito en que se deduzca la pretensión la naturaleza o índole de lo que se reclama, enunciando cuantas circunstancias contribuyan a delimitar la petición.

b) Como toda pretensión procesal administrativa presupone la existencia de un acto administrativo que impugnar, ha de precisarse en el «suplico» del escrito en que la misma se formula cuál es el acto contra el que la pretensión se interpone. Ahora bien, hay que señalar que la determinación de este acto se ha hecho con anterioridad a la presentación del escrito conteniendo la demanda: se hace en el llamado «escrito de interposición del recurso», sin que después sea posible formalizar la pretensión impugnando acto distinto. Así lo ha establecido reiterada jurisprudencia (115), al afirmar:

a') Que los «recursos contencioso-administrativos» se rigen, en cuanto a la identidad de la resolución impugnada, por lo que aparezca en el «escrito de interposición» y no por las peticiones de la demanda que desnaturalizan el contenido de aquél (sentencia 13 diciembre 1944), por lo que no es posible estimar la solicitud formulada por primera vez en la demanda en que se concretó el litigio, sin haberse hecho petición al-

(115) Precisamente esta doctrina jurisprudencial dictada en base al art. 32, L. C., hace dudar del carácter de «demanda pura» que se asigna al llamado «escrito de interposición del recurso». Sin embargo, dicho carácter es admisible, ya que es necesario que en la demanda se haga una referencia a la pretensión que ha de deducirse.

guna a este respecto en el escrito inicial (sentencias 11 abril, 21 mayo y 17 junio 1947).

b') Que no es posible señalar en el «escrito de demanda» acto distinto que el que se impugnó en el «escrito de interposición», no cabiendo hacer pronunciamiento alguno en la sentencia acerca de la petición de la demanda dirigida a impugnar acto distinto del impugnado en el escrito inicial (sentencias 30 marzo 1910, 1 mayo 1941, 7 julio 1947, 4 marzo y 7 junio 1948, 28 diciembre 1949, 1 febrero 1950 y 5 marzo 1951, entre otras).

c) Ahora bien, en la mayoría de los casos—como antes se ha dicho—, la pretensión no se limita a solicitar la declaración de nulidad o anulación del acto, sino que pide, además, el reconocimiento de una situación jurídica o la realización de una prestación por parte del demandado. Pues bien, en estos casos es necesario, también, que de un modo claro y preciso en el «suplico» del llamado «escrito de demanda» se señale lo que se pide del órgano jurisdiccional. Así como el acto que se impugna debe determinarse en el «escrito de interposición» sin que pueda después modificarse en la «demanda», las peticiones a que ahora nos referimos basta con que se precisen en este último escrito, sin que sea necesario hacer referencia a las mismas en el «escrito de interposición».

2. *Fundamento.*

a) Hay que distinguir el verdadero título de la pretensión—fundamento en sentido estricto—de los fundamentos en sentido amplio, que determinan los motivos de posible actuación del órgano jurisdiccional. «El fundamento de la pretensión no es un motivo, invocado o no, sino los acaecimientos de la vida en que se apoya, no para justificarla, sino para acotarla, esto es, para delimitar de un modo exacto el trozo concreto de la realidad al que la pretensión se refiere». Así lo afirma GUASP (116), que añade: «El fundamento de la petición básica del proceso no es lo que permite al Juez, caso de ser cierto, pronunciarse a favor de la petición, sino lo que permite al Juez previamente conocer qué ámbito particular de la vida es el que la pretensión trata de asignarse. En otras palabras, la invocación del fundamento opera, no como justificante, sino como determinante de la pretensión misma.»

b') Por el contrario, la motivación—es decir, fundamento de la pre-

(116) *La pretensión procesal*, cit., pág. 49.

teusión en sentido corriente—es lo que permitirá al Juez actuarla en su caso; de aquí que la suerte de la pretensión depende en máxima medida de su motivación; pero la suerte de la pretensión procesal—si será actuada o no—nada tiene que ver con su existencia; la pretensión procesal existe independientemente de sus motivos. Pero para existir como pretensión concreta necesita singularizarse del resto de posibles figuras análogas; cada pretensión procesal exige destacarse de cualquier otra, y esto que se destaca es lo que opera el llamado fundamento de la pretensión. «Con posterioridad (o simultáneamente en la práctica, si se quiere) vendrá la justificación de la pretensión, su motivación; es más, un mismo hecho funcionará acaso simultáneamente como delimitador y como justificador de la pretensión (117).

c) Como en nuestro proceso administrativo, por regla general, la pretensión procesal ha de formularse en el escrito fundamental de alegaciones—el llamado escrito de demanda—, la parte que deduzca la pretensión ha de fijar en el mismo los hechos que fundamentan la pretensión y que a la vez son sus motivos. De aquí que en la estructura de tal escrito se exija, como antes se ha visto (según el art. 40, L. C.), la expresión de los «puntos de hecho» y «fundamentos de Derecho». En tal escrito—como en el escrito de demanda que regula el artículo 524, L. e. c.—, se realizan a la vez—dice GUASP—dos actos distintos: el de la pretensión, con su fundamentación estricta, y el de la motivación de la pretensión (118).

B.—DETERMINACIÓN CUANTITATIVA.

1. *Importancia.*

a) Aun cuando la determinación de la cuantía de la pretensión—de la que depende la cuantía del proceso (119)—no tiene, dentro del proceso administrativo, la trascendencia que en el proceso civil, es necesaria; basta pensar en que la posibilidad de apelación contra las sentencias de los Tribunales provinciales depende de la cuantía (art. 20. a), 1.ª, L. C.) y que también depende de ella la necesidad de celebración de

(117) Cfr. GUASP, *La pretensión procesal*, cit., págs. 48 y ss.

(118) *La pretensión procesal*, cit., pág. 49.

(119) Cfr. GUASP, *Comentarios*, cit., t. II, 1, 1.ª, pág. 120.

vista pública en los procesos que se tramitan ante dichos Tribunales (artículos 64, párrafo último, y 60, párrafo 2.º, L. C.) (120). Y, aparte de la trascendencia procesal de la determinación de la cuantía, no hay que olvidar su repercusión a efectos fiscales, desde el momento en que las actuaciones han de escribirse en el papel sellado que prevengan las leyes y Reglamentos (art. 97, L. C.) (121).

b) Por ello se ha exigido la determinación de la cuantía de las pretensiones procesales administrativas. Así se ha señalado por la Fiscalía del Tribunal Supremo y por la jurisprudencia de éste en varias ocasiones.

a') En una Circular de aquella Fiscalía, de 12 de enero de 1940, se establece que «es imprescindible que en todos los pleitos que se sigan ante esta jurisdicción conste desde el primer momento aquélla». Y añade: «Dejarla sin precisar al comenzar el pleito y dar con ello lugar a que se tenga que discutir extemporáneamente la cuestión de la cuantía, al interponerse apelación contra la sentencia que recayere, produciéndose dilaciones y dificultades en la tramitación del litigio, es práctica procesal viciosa, que, por serlo, ha de evitarse. Para ello, los fiscales de los Tribunales provinciales deben en todo caso cuidar que se determine por los demandantes la cuantía litigiosa, y cuando así no lo hicieren éstos, pedir al Tribunal se les requiera para que las fijen, comprobando además si la señalada es, efectivamente, la que corresponde a la resolución administrativa recurrida, conforme a las normas establecidas en las disposiciones legales vigentes, muy especialmente a las consiguadas en el artículo 489 de la L. e. c. y en el artículo 47 del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo de 29 de julio de 1924.»

b') Y el Tribunal Supremo, en sentencia de 29 de abril de 1930, ha sentado la aplicabilidad al proceso administrativo del artículo 490, L. e. c., «en cuanto a obligación del actor de fijar la cuantía de la de-

(120) Por eso no debe extrañarnos que la mayoría de las sentencias dictadas acerca de la determinación cuantitativa de la pretensión procesal se refieran a la posibilidad de interponer recurso de apelación. Cfr. MARTÍN RETORTILLO, *La cuantía de las demandas contencioso-administrativas*, en «Revista de Derecho Procesal», IV, 2 (1948), página 278, y en *Nuevas notas sobre lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1951, página 138; y GONZÁLEZ PÉREZ, *El recurso de apelación ordinario contencioso-administrativo*, en REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 4, págs. 202 y ss. Pero de mayor trascendencia. Vid. sentencia 20 diciembre 1915.

(121) En el caso de que, al iniciarse el proceso, se dude de la clase de papel sellado que ha de emplearse, se estará a lo dispuesto en los arts. 267 y s., R. C.

manda». Pero si la estimación de la cuantía no puede hacerse ni ha sido objeto de discusión por no haber sido propuesta por los litigantes, no puede denegarse el recurso de apelación (sentencia 8 julio 1927).

Esto explica el interés que ofrecen las reglas sobre la determinación de la cuantía de las pretensiones en el proceso administrativo.

2. *Reglas de valoración.*—Si el criterio seguido por nuestra legislación procesal civil, contenido en el artículo 489, L. e. c., ha sido calificado de «arbitrario e incompleto» (122), el que sigue nuestra legislación procesal administrativa es aún mucho más censurable, ya que no contiene norma alguna sobre el problema. Ante esta situación, la única solución posible—seguida por la jurisprudencia—consiste en acudir a las normas contenidas para un supuesto específico en un Reglamento de procedimiento administrativo—el artículo 47 del Reglamento de procedimiento económico-administrativo—, por un lado, y por otro, a la legislación procesal civil como supletoria. En este sentido se han pronunciado numerosas sentencias de nuestro Tribunal Supremo, al afirmar que para determinar la cuantía hay que estar preferentemente a las normas del respectivo procedimiento administrativo, antes que a las normas contenidas en el artículo 489, L. e. c. (sentencia 23 noviembre 1942), pero dichas normas de la L. e. c. son aplicables como supletorias en ciertos casos (auto 29 abril 1930 y sentencias 20 octubre 1941, 26 marzo 1946 y 8 octubre 1947 (123). Pues bien, teniendo en cuenta estas normas y la doctrina jurisprudencial sobre el problema, vamos a intentar resumir los criterios de valoración fundamentales que se siguen en el proceso administrativo (124). Para ello hay que tener en cuenta la naturaleza de la pretensión; como afirma GUASP (125), «el valor o cuantía de la pretensión pro-

(122) GUASP, *Comentarios*, cit., t. II, 1.ª, pág. 123. Si en algún aspecto es conveniente la existencia de normas especiales aplicables al proceso administrativo, distintas de las que regulan el proceso civil, es precisamente este de la determinación de la cuantía, por el especial contenido de las pretensiones procesales fundadas en preceptos de Derecho administrativo.

(123) Se critica este sistema por MARTÍN RETORTILLO, *Nuevas notas*, cit., págs. 139 y siguientes.

(124) El Reglamento de procedimiento en materia municipal de 1924, en su artículo 44, se remitía a los preceptos antes citados, si bien añadía que las dudas que surgieran sobre la cuantía del pleito se decidirían con audiencia escrita de las partes, dándose recurso de queja contra el auto del Tribunal provincial que resolviera la cuestión. Precepto análogo se contiene en el art. 372, apartados 3 y 4, del vigente Reglamento sobre organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales, aprobado por D. 17 mayo 1952.

(125) *Comentarios*, cit., t. II, 1.ª, págs. 121 y ss.

cesal lo constituye el interés combinado de los dos elementos que la integran, petición y fundamento, en el lugar y en el tiempo en que la pretensión es deducida» (126). Aun cuando toda pretensión procesal administrativa presupone un acto administrativo, no puede considerarse suficiente el acto para determinar la cuantía, como parece afirmar en ocasiones el Tribunal Supremo (127), ya que la pretensión puede no afectar a todo el acto administrativo; así lo ha entendido, rectamente, por ejemplo, la sentencia de 21 de enero de 1944, al afirmar que cuando se deduce la pretensión contra un acuerdo de liquidación de obras, si el contratista únicamente impugnó algunas partidas, debe ser el valor de estas partidas el que determine la cuantía de aquélla (128). Por ello, hay que atender a la petición y fundamento de la pretensión, y en base a este punto de partida, pasamos a examinar los supuestos más importantes que pueden plantearse.

a) *Pretensiones acumuladas*.—En el caso de que en un solo proceso se tramiten varias pretensiones, hay que atender, a efectos de determinación de la cuantía, a cada una de ellas. Así lo ha afirmado reiterada doctrina jurisprudencial, al establecer que «cuando se trata de actos administrativos de separado origen jurídico y que daban lugar a acción independiente... la mera acumulación de las que pudiera ejercitar el Ayuntamiento con relación al administrado carece de virtualidad para modificar así la estimación de la cosa litigiosa» (3.^{er} considerando, sentencia 16 enero 1950), y que «ni la acumulación de acciones ni la de autos puede dar lugar a que la cuantía del litigio se compute por la suma de lo que pidan todos los recurrentes» (sentencias 21 marzo y 13 noviembre 1947), determinándose la cuantía litigiosa atendiendo a la participación individual de los colitigantes y no con relación a la suma de todas ellas cuando son varios conjuntamente los que han utilizado la vía contenciosa (sentencias 13 noviembre 1946 y 16 enero 1950). Y en análogo

(126) A su obra citada nos remitimos para los supuestos en que sea aplicable el art. 489. L. e. c.

(127) Así parece desprenderse de la Circular de su Fiscalía antes citada y de alguna sentencia, sobre todo al referirse a pretensiones dirigidas a impugnar actos de la Administración financiera, reconociendo que en estos casos la mayoría de las veces es admisible la doctrina del Tribunal Supremo.

(128) De análoga manera, como después se verá, cuando se impugna una liquidación de un impuesto por estimarla excesiva, en cuyo caso la cuantía vendrá determinada por la diferencia entre la cantidad que figura en el acto y la que el demandante estima debe abonar. En análogo sentido, cuando se impugna un acto fijando el precio en una expropiación forzosa o una multa que se estima excesiva.

sentido se pronuncian, entre otras, las de 11 abril 1910, 6 abril 1927, 21 noviembre 1931, 29 octubre 1932, 29 febrero 1940, 21 enero 1941, 1 mayo 1945, 10 abril 1948, 3 febrero 1950. Como dice esta última, «la mera acumulación de acciones no comunica a las de cuantía inferior las posibilidades de acceso a la segunda instancia de que otras puedan gozar» (129).

b) *Pretensiones que se refieren a cosa específica determinada.*—La cuantía de las pretensiones que se refieren a una cosa específica o viene determinada por el valor de la cosa a que se refieren. Esta elemental norma se recoge en algunas sentencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, al afirmar que si la acción contenciosa se inicia y formaliza sólo contra el particular acuerdo que se refiere al comiso de un coche, la cuantía del litigio será el valor que el coche tenía al dictarse la resolución (sentencia 1 mayo 1947) y que a efectos de determinación de cuantía hay que estar al precio de los inmuebles cedidos si el pleito versa sobre nulidad de las cesiones (sentencia 24 mayo 1932), así como si se discute la valoración del terreno y no el importe del arbitrio sobre el incremento del valor o plusvalía, habrá que estar a aquélla (sentencia 27 octubre 1932) (130).

c) *Pretensiones que se refieren a una cantidad de dinero.*—No ofrece duda que en estos casos su cuantía vendrá determinada por la cantidad de dinero que se reclama (131). En este sentido se ha pronunciado reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, al referirse a varios supuestos concretos.

a') *Impuestos y demás exacciones fiscales.*—En estos casos, la jurisprudencia ha aplicado el artículo 47 del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo, según el cual se «atenderá sólo a la cantidad principal que haya constituido el objeto del acto administrativo, sin to-

(129) Sobre el problema, vid. MARTÍN RETORTILLO, ob. cit., págs. 148 y ss.

(130) Si la pretensión se refiere al precio de mercancías que debían ser suministradas según un contrato, se estará al valor de las mismas según las estipulaciones, por lo que en realidad la pretensión versa sobre una cantidad líquida. Cfr. sentencia 3 mayo 1934.

(131) La cuantía está determinada por el importe de la cantidad que por el acto administrativo combatido se exige al actor y cuya obligación de pago se discute: sentencias de 31 diciembre 1931 y 23 marzo 1948. La cantidad que se reclama puede ser por devolución de la indebidamente pagada como consecuencia del acto impugnado—v. gr., sentencia 2 octubre 1930—, o para evitar pagar la cantidad cuando no se ha ingresado, o para reclamar algo a que se tiene derecho—v. gr., precio de expropiación—. En virtud del art. 6.º, L. C., lo normal será lo primero.

mar en cuenta los recargos, las costas ni cualesquiera otra clase de responsabilidades impuestas, a menos que sean éstas el objeto mismo de la reclamación». En este sentido, entre otras, las sentencias de 5 enero 1905, 26 diciembre 1908, 17 marzo 1927, 28 marzo 1928, 11 y 30 noviembre 1931, 25 octubre 1934, 5 marzo 1945, 4 octubre 1947, 16 enero, 25 febrero y 5 octubre 1950 y 23 enero 1951. Y en el caso de que se impugne un acto por entender que es inferior la cantidad a la que debe ascender la liquidación, «la cuantía litigiosa queda determinada por la diferencia entre la liquidación practicada por la Administración y la que entiende el interesado es la procedente» (sentencia 24 enero 1950). En alguna ocasión, el T. S. ha entendido que si lo que se discute es la exención de un arbitrio y no su exacción, ha de considerarse indeterminada la cuantía (sentencia 27 abril 1949). Creemos que en estos casos, si se impugna un acto obligando al pago de una cantidad determinada, ha de entenderse que ésta es la cuantía, aun cuando la pretensión se funde en la exención (132).

Según el párrafo segundo del citado artículo 47 del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo, cuando la pretensión se formule «contra repartos o documentos cobratorios, si... afectan a la procedencia de las cuotas impuestas en los mismos la cuantía se determinará, para todos los efectos de este Reglamento, por la cuota impuesta en los expresados documentos al reclamante, quedando expresamente prohibido que para la fijación de dicha cuantía se atienda a la total del reparto o documento cobratorio». Y una sentencia de 27 de noviembre de 1908 afirma que es estimable la cuantía si se trata de baja entre lo que figura en el amillaramiento y lo que produce la finca de que se trate. En análogo sentido, sentencia de 24 diciembre 1929.

b') *Multas*.—Cuando la pretensión se dirige a impugnar un acto por el que se impuso una multa al demandante, no ofrece duda que la cuantía vendrá determinada por la cantidad a que asciende la multa impuesta o por la diferencia entre la cantidad que figura en el acto impugnado y la que el demandante estima debería pagar. En este sentido, por ejemplo, sentencia de 10 febrero 1933 (133).

c') *Sueldos y haberes*.—Cuando lo que se discute es el sueldo deven-

(132) Si se trata de cuota y multa impuestas por defraudación, se estará al importe de ellas para fijar la cuantía, según sentencia de 26 diciembre 1908.

(133) Es una consecuencia de los principios generales antes expuestos.

gado, la cantidad a que asciende constituye la cuantía de la pretensión. Como afirma una sentencia de 13 de mayo de 1930, si se trata sólo de la declaración del derecho del actor al cobro de unas diferencias de sueldo, en período concreto de tiempo, al importe total de esas diferencias habrá que estar en orden a la determinación de la cuantía. Y en análogo sentido se pronuncia, entre otras, la sentencia de 22 de mayo de 1949 (134).

d') *Pensiones*.—Hay que distinguir los siguientes supuestos:

a'') Que se reclame el importe de una pensión mensual determinada, devengada durante un período cierto de tiempo. En este caso, no ofrece duda que la cuantía de la pretensión vendrá determinada por la cantidad total solicitada. En este sentido, sentencia de 9 de diciembre de 1941.

b'') Si se tratase de pensiones perpetuas o vitalicias, habrá que estar a lo dispuesto en las reglas 1.ª y 2.ª del artículo 489, L. e. c. Así, en sentencias de 25 marzo 1946 y 8 octubre 1947, se afirma que, impugnado un acuerdo fijando la pensión de viudedad, conforme a lo dispuesto en la regla 2.ª del artículo 489, L. e. c., que constituye la norma aplicable en armonía con lo prevenido en el párrafo tercero del artículo 44 del Reglamento de Procedimiento municipal de 1924 (135), aun en el caso de que la pensión resultara vitalicia, ha de aplicarse multiplicando por diez el importe de una anualidad.

e') *Expropiación forzosa*.—Cuando la pretensión se deduce contra un acuerdo de justiprecio, estimamos que su cuantía no viene dada por la valoración asignada por la Administración al objeto expropiado, sino por la diferencia entre dicha valoración y la que le asigna el demandante. En estos casos, la determinación de la cuantía tiene importancia especial, ya que únicamente cabe «recurso contencioso-administrativo» cuando la lesión económica en que el mismo se funda constituye al menos la sexta parte del valor de la finca (art. 35, Ley de Expropiación forzosa, y artículo 56 de su Reglamento) (136). En alguna ocasión, el Tribunal Supremo ha sentado que cuando se trata de la impugnación de un acuerdo justipreciando varias fincas ha de tenerse en cuenta el valor de todas ellas a efectos de determinar la lesión y cuantía: así, una sentencia de 30 de

(134) Sin embargo, los problemas de funcionarios en general, como después se verá, se consideran de cuantía indeterminada.

(135) Como antes se dijo, tal precepto remite a la L. e. c. Cfr. nota (124).

(136) Cfr. RODRÍGUEZ MORO, *La expropiación forzosa*, Bilbao, 1953, págs. 318 y ss.

junio de 1941, en cuyo tercer considerando afirma que como apelación entablada por el Ayuntamiento expropiante se ha referido a todas las fincas discutidas y no era dable fraccionar el efecto de la demanda en otros tantos recursos de apelación, sino que debía interponerse en forma única y global, «el valor de la acción ha de estimarse atendido el conjunto de elementos representativos de la totalidad».

f) *Prestaciones contractuales*.—Cuando consisten en cantidad de dinero, ésta constituirá la cuantía de la pretensión. Así, en sentencia de 21 de enero de 1944, al afirmar que impugnado por un contratista un acuerdo de liquidación de obras, en lo referente a varias partidas concretas, únicamente deben ser tenidas en cuenta éstas en orden a la determinación de la cuantía (137).

d) *Pretensiones que se refieren a una conducta*.—Hasta aquí hemos examinado los supuestos típicos de aquellas pretensiones por las que, en definitiva, lo que se solicita del órgano jurisdiccional es se condene al demandado a la entrega de una cosa o de una cantidad de dinero. Ahora nos referimos a aquellas pretensiones que intentan obtener una declaración judicial sobre la conducta de otra persona, que constituyen, realmente, un supuesto muy frecuente dentro del proceso administrativo. Baste pensar en todos aquellos casos en que se trata de obtener el reintegro de un funcionario, o que cese la perturbación en el ejercicio de algún derecho, o que se niegue a ciertos profesionales la licencia para realizar actividades a las que no tienen derecho, o que se clasifique en determinado sentido a una fundación, etc.

Pues bien, refiriéndose a estos supuestos en el proceso civil, GUASP afirma que en estos casos la cuantía vendrá determinada por la indemnización de los perjuicios correspondientes, y que como esto equivale en definitiva a la remisión a una cantidad de dinero absolutamente indeterminada, quiere decirse que habrá que considerarse de cuantía no determinada a efectos de determinar el proceso en el que ha de examinarse la pretensión (138). Desde luego, ésta parece ser la solución admisible en nuestra jurisprudencia administrativa; concretamente, refiriéndose a las cuestiones de funcionarios, una sentencia de 16 de mayo de 1933 ha afirmado que cuando lo que se discute es la suspensión, no sólo de suel-

(137) En el mismo sentido, sentencia 8 mayo 1934.

(138) *Comentarios*, cit., t. II. 1. 1.ª, págs. 130 y ss., remitiendo a arts. 490, 491 y 483, L. e. c.

do, sino también de empleo, «no se debate sólo una cuestión de haberes, sino el acuerdo del funcionario a no ser caprichosamente inquietado en su buena concepción y en el ejercicio de su cargo», lo que son cuestiones de indeterminada cuantía.

VI.—EFECTOS DE LA PRETENSION

La enorme trascendencia de la pretensión en el mundo del proceso se comprende fácilmente si tenemos en cuenta que constituye su objeto. Al ser la pretensión el verdadero objeto del proceso, determinará nada menos que la extensión y existencia misma del proceso. En la existencia y extensión del proceso se traducirá, por tanto, la eficacia de la pretensión.

A.—DE LA PRETENSÓN PROCESAL DEPENDE LA EXISTENCIA DEL PROCESO.—

No se concibe un proceso sin pretensión procesal; la pretensión procesal determina el nacimiento, mantenimiento y terminación del proceso.

1. *Nacimiento del proceso.*—La afirmación de que la pretensión determina el nacimiento del proceso *no quiere decir* que constituya su acto inicial. Pueden concebirse procesos—y en el proceso administrativo es la regla general—iniciados por una demanda pura, es decir, por una demanda que no contiene la pretensión. Ahora bien, lo que queremos decir al afirmar que la pretensión procesal engendra el proceso es que en estos casos, «tan pronto como no aparezca o desaparezca definitivamente la pretensión procesal, el proceso mismo, por quedar sin razón de ser, quede eliminado» (139). Y esto es lo que ocurre, como vimos, dentro del proceso administrativo: que si, iniciado un proceso por el llamado «escrito de interposición del recurso», no se deduce la pretensión después, dentro del plazo que señala la L. C., desaparece el proceso (art. 38, párrafo segundo, L. C.) (140).

2. *Mantenimiento del proceso.*—La pretensión procesal no sólo da lugar al nacimiento del proceso, sino que determina su mantenimiento, esto es—en frase de GUASP—, su subsistencia hasta que el tratamiento que a la pretensión procesal deba darse haya alcanzado su finalidad ins-

(139) *La pretensión procesal*, cit., pág. 50.

(140) Supuesto de caducidad que dará lugar a la extinción del proceso. Cfr. nota 96.

trumental; la pretensión mantiene funcionalmente en vida el proceso, sin perjuicio del principio de transformabilidad que lleva consigo—puede transmitirse y pueden ser modificados dentro de ciertos límites sus elementos—, por la misma razón, una modificación del proceso mismo en que la pretensión se deduce (141).

3. *Terminación del proceso.*—De lo que se acaba de exponer se desprende claramente que la pretensión determina también la conclusión del proceso, ya que si el proceso tiende a la satisfacción de una pretensión, desaparecida ésta, el proceso se elimina asimismo. Por consiguiente:

a) Si la pretensión es satisfecha, el proceso ha llegado a su fin normal y concluye por la decisión judicial. Ahora bien. ¿qué ocurre si la pretensión se satisface extrajudicialmente, por la conducta del demandado? El problema se ha planteado por el Tribunal Supremo en una sentencia de 28 de mayo de 1935, en que se afirma que, dictado por la Administración un acuerdo dando la razón al demandante y revocando el impugnado en vía contenciosa, «ha dejado de existir materia propia para la prosecución del pleito, cuya demanda, viva por no haberse desistido de ella, solicita la revocación de un acuerdo de la Administración denegatorio de una pensión que luego la Administración ha concedido» (142).

b) Si la pretensión, aún no satisfecha, desaparece del mundo del Derecho, el proceso se extingue asimismo sin que resulte justificada su continuación. Por eso, el desistimiento del actor—acto de disposición de la pretensión—lleva consigo una verdadera terminación del proceso (143).

B.—LA PRETENSIÓN PROCESAL DETERMINA LA EXTENSIÓN DEL PROCESO.—El proceso no puede ser mayor, menor o distinto que la correspondiente pretensión. Esto implica:

1. *En orden a la instrucción del proceso*, la necesidad de que se aleguen aquellos datos necesarios para que la comparación entre los funda-

(141) *La pretensión procesal*, cit., págs. 50 y ss.

(142) El supuesto de hecho planteado en la sentencia no es nada normal, ya que plantea el problema: 1.º, de la posibilidad de revocar un acuerdo estando pendiente un proceso sobre el mismo; 2.º, de la necesidad de haberse allanado la Entidad demandada y de los efectos de este allanamiento. Parte de la doctrina italiana señala que en estos casos la sentencia sería puramente declarativa. Sobre dicha doctrina y su crítica, vid. ALBINI, *Le sentenze dichiarative*, cit., págs. 18 y ss.

(143) Cfr. GUASP, *La pretensión procesal*, cit., pág. 51.

mentos de la pretensión y el Derecho objetivo pueda llevarse a cabo y de que el demandado limite su oposición a los datos en que aquélla se funda (144). Esto, en cuanto a las alegaciones. Y en cuanto a la actividad probatoria, la necesidad de que verse únicamente sobre aquellos datos relevantes en orden al examen de la pretensión aducida. En este punto existe reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo sobre el artículo 328. R. C., que, con terminología no muy exacta, recoge aquel principio, habiendo afirmado que «la prueba ha de versar sobre hechos que tengan importancia para la decisión del pleito» (autos de 22 marzo y 4 octubre 1930, 11 febrero 1931 y 28 febrero 1934), sobre hechos «que han de tener conexión con el litigio» (auto 26 abril 1950) o «con el fondo de la cuestión objeto del recurso» (autos 26 septiembre 1907 y 14 noviembre 1930).

2. *En orden a la decisión del proceso*, es necesario que la sentencia no reuelva más cuestiones—ni menos—que las planteadas por la pretensión. El principio de la congruencia de la sentencia, que se recoge en el artículo 130, párrafo segundo, R. C. (145), es una consecuencia más de la consideración de la pretensión como objeto del proceso. Y tiene tal trascendencia que, si el órgano jurisdiccional dictase sentencia sobre cuestiones no planteadas en la pretensión o dejando de resolver algunas de las planteadas, cabría recurso de revisión contra la misma (art. 87, 1.º, y 7.º, L. C.).

(144) La oposición procesal sirve para elegir, de entre las cuestiones o dudas teóricamente infinitas que la pretensión puede suscitar, aquellas que tienen mayor significación y trascendencia prácticas. En este sentido, siguiendo a GUASP, en *Las excepciones de la Ley de lo contencioso-administrativo*, cit., 72. Si se admitiera la reconvencción—lo que no ocurre en el proceso administrativo—, tendría lugar la formulación de una nueva pretensión, surgiendo un proceso con objeto plural—proceso cumulativo—.

(145) La jurisprudencia sobre este precepto se expondrá al estudiar la sentencia administrativa.