

LA ACUMULACION DE PRETENSIONES EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Registrador de la Propiedad.
Profesor de Derecho Administrativo.

SUMARIO: I. NOCIONES GENERALES: A. *Concepto*.—B. *Naturaleza*.—C. *Fundamento*. D. *Clases*: 1. *Idea general*. 2. *Acumulación inicial*. 3. *Acumulación sucesiva*: a) *Acumulación por inserción de pretensiones (ampliación de la demanda y reconvencción)*. b) *Acumulación por reunión*.—II. ACUMULACIÓN INICIAL: A. *Requisitos*: 1. *Subjetivos*. 2. *Objetivos*. 3. *De la actividad*.—B. *Procedimiento*.—C. *Efectos*.—III. ACUMULACIÓN SUCESIVA POR REUNIÓN DE PRETENSIONES: A. *Requisitos*: 1. *Subjetivos*. 2. *Objetivos*. 3. *De la actividad*.—B. *Procedimiento*.—C. *Efectos*: 1. *De la petición de acumulación*. 2. *Del auto acordando la acumulación*.

I.—NOCIONES GENERALES

A. CONCEPTO.

1. La unidad del objeto es uno de los principios que proclama la doctrina procesal y en que se inspiran las legislaciones. En cada proceso debe examinarse una pretensión, y sólo una, y una misma pretensión no puede ser deducida a la vez en varios procesos distintos (1). Sin embargo, en ocasiones, no se da la ecuación entre pretensión y proceso. Se permite que varias pretensiones sean examinadas en un mismo proceso. Surge entonces un proceso con distintas pretensiones, es decir, un proceso con

(1) «Economía en los medios y bondad en los resultados son las dos razones manifiestas, por las cuales, en principio, la ley no admite que para la solución del litigio funcione más de un proceso; si se hiciese de otra manera, no sólo se produciría pérdida de tiempo y de dinero, sino, lo que es más grave, se correría el riesgo de obtener un resultado negativo: dos oficios de conocimiento podrían juzgar en sentido contrario; a su vez, dos oficios de ejecución podrían dar cada uno al acreedor lo que se le debe, con ofensa de la justicia, y con la consecuencia de producir entre deudor y acreedor un nuevo litigio.» Así, CARNELUTTI, *Sistema de Derecho procesal civil*, trad. de ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO y SENTÍS MELENDO, Buenos Aires, 1944, t. II, pág. 661. De aquí que la litispendencia sea una de las consecuencias del principio unidad.

pluralidad de objetos. Se ha denominado este proceso *proceso acumulativo*.

2. Para que surja el proceso acumulativo, será necesario, por tanto, una actividad por la que se reúnan en un proceso las distintas pretensiones que han de ser examinadas en el mismo. Esta actividad es la que se denomina *acumulación*, y puede definirse, con GUASP, como «el acto o serie de actos en virtud de los cuales se reúnen en un mismo proceso dos o más pretensiones con objeto de que sean examinadas y actuadas, en su caso, dentro de aquél» (2).

B. NATURALEZA.

1. De la definición dada se desprende que la *acumulación* es, como afirma GUASP, un acto procesal de significación específica por la finalidad a que va destinado, que ha de calificarse como acto de iniciación o como acto de desarrollo, según los casos (3).

2. La finalidad del mismo es reunir varias pretensiones en un mismo proceso, tanto en el supuesto que nuestro Derecho positivo designa «*acumulación de acciones*», como en el supuesto que nuestro Derecho positivo designa «*acumulación de autos*». Como ha dicho recientemente PINA, la llamada *acumulación de acciones* es, en realidad, una *acumulación de pretensiones*, autorizada por la legislación con el propósito de disminuir el número de procesos; por lo tanto, la expresión *acumulación* debe entenderse en este sentido y no en el que literalmente suele dársele (4).

3. El resultado de la *acumulación* será, por tanto, un proceso con varios objetos, un proceso con varias pretensiones. Sin embargo, algún autor defiende que no se trata de un solo proceso, sino de varios procesos dentro de un mismo procedimiento. Así, entre nosotros, GÓMEZ-ORBANEJA y HERCE afirman: «Por la *acumulación*, las acciones no pierden su independencia. Trátase, en rigor, de procesos distintos dentro de un mismo procedimiento» (5).

(2) *Comentarios a la L. E. C.*, t. I, Madrid, 1943, pág. 512.

(3) *Comentarios*, cit., pág. 512. Como después se verá, si la *acumulación* es inicial, el acto es de iniciación; pero si se produce después de iniciarse el proceso o procesos, será acto de desarrollo.

(4) *Curso de Derecho procesal del trabajo*, México, 1952, pág. 86.

(5) *Derecho procesal*, 3.ª ed., Madrid, 1951, t. I, pág. 248. GUASP, por el contrario, estima que el proceso acumulativo es un proceso de objeto plural. Cfr. *Lq pretensión procesal* Madrid, 1952, pág. 55.

C. FUNDAMENTO.

1. La doctrina procesal suele mostrarse unánime al señalar como fundamento de la acumulación la economía procesal y la necesidad de evitar decisiones contradictorias de pretensiones conexas. CARNELUTTI resume así el fundamento de la institución: «Lo que justifica la composición acumulativa de litigios diversos, esto es, el empleo para tal composición de un solo proceso, son siempre las dos razones notorias: economía y justicia; ahorro de tiempo y de dinero, y posibilidad de alcanzar mejor el resultado del proceso» (6).

2. Cuando los tratadistas de lo «contencioso-administrativo» se han ocupado de la institución, han aducido razones análogas. Entre ellos, ALCALÁ-ZAMORA se refiere a la frecuente necesidad de la acumulación en el proceso administrativo, señalando que en pro de la misma «militan constantemente varias razones: la simplificación, economía y brevedad del procedimiento; sus cortos y llanos trayectos procesales, que facilitan igualar los pleitos en el mismo periodo sin larga ni molesta espera; el acotamiento, que así se logra, en la perturbadora ausencia del expediente gubernativo del centro o departamento de que proceda; y, sobre todo, el riesgo, que debe evitarse, de sentencias contradictorias, con desprestigio del Tribunal y complicaciones inherentes al recurso de revisión, por su naturaleza extraordinaria» (7).

3. Por último, conviene señalar que también la jurisprudencia ha justificado de análoga manera la acumulación. Así, en una sentencia de 18 de febrero de 1907 se afirma que la disposición de que los autos acumulados como seguidos en un solo juicio sean terminados por una sola sentencia, obedece al sentido práctico de dar unidad a los fallos y resolver armónicamente las varias cuestiones estudiadas, que se ilustran y completan evitando contradicciones injustificadas y desprestigios» (8).

(6) *Sistema*, cit., t. II, pág. 675.

(7) *Lo contencioso-administrativo*, Ediciones de la Revista de Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, 1943, págs. 177 y s.

(8) Dos autos de 2 de julio de 1945, refiriéndose al caso de tramitarse dos procesos, siendo objeto de impugnación en uno, un acto que es ejecución del que se impugna en el otro, dicen: «De prosperar el recurso en este pleito entablado, la ejecución de la sentencia implicaría la nulidad de lo acordado en el acto que se impugna en el otro, pues admitir lo contrario implicaría una serie de resoluciones ilimitadas con sus consiguientes recursos, que permitirían burlar la acción jurisdiccional.

D. CLASES.

1. *Idea general.* — Se han clasificado los tipos de acumulación con arreglo a criterios diversos. Pero uno de los más difundidos es el que tiene por base el momento en que la acumulación se produce. Por ello vamos a partir de este criterio básico, con objeto de examinar si es posible admitir todos los tipos en nuestro Derecho procesal administrativo, para después, en apartados sucesivos, examinar el régimen jurídico de los tipos que sean admisibles.

2. *Acumulación inicial.*

a) Llamada en nuestro Derecho positivo «acumulación de acciones», no se regula en la L. C., ni tampoco en el Reglamento, que únicamente se refiere a la llamada «acumulación de autos». Sin embargo, no ofrece duda que debe admitirse en nuestro Derecho procesal administrativo, bien por aplicación análogica de las normas que regulan la «acumulación de autos», bien por aplicación supletoria de la L. E. C., según el artículo 109, L. C. (9).

b) Además, se regulan expresamente algunas formas de acumulación inicial:

a') Una, de acumulación simple. Me refiero a la que se reconoce en el artículo 378 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales, aprobado por D. de 17 de mayo de 1952, al disponer, en su apartado 1. que «el particular lesionado po-

(9) Si, según ese art., la L. E. C. rige como supletoria de la legislación sobre los procedimientos contencioso-administrativos, «siendo aplicable en todo lo que fuere compatible con la índole de los mismos», creemos que no ofrece duda que las normas sobre acumulación inicial de la L. E. C. no son incompatibles con la índole de los procesos administrativos; por el contrario, las mismas razones que justifican aquéllas dentro del proceso civil se dan en el proceso administrativo. Sin embargo, existe una norma en el R. C. sobre «acumulación de autos», que debe estimarse de aplicación general. Aquella que exige que, para que sea posible la acumulación, las pretensiones se dirijan contra un mismo acto administrativo. ALCALÁ-ZAMORA afirma: «En rigor de buena doctrina, procede la acumulación siempre que recaen sobre un mismo asunto o expediente diversas resoluciones reclamadas, aun cuando parezcan inconexas, y aun resulten rectificadoras y contradictorias las más modernas, porque en todo caso, de no hacerlo, se corre el peligro de dividir la continencia de la causa; y porque habrá de examinarse hasta qué punto se armonizan, rozan o contradicen, en qué medida pudiera ser excepcionalmente ineficaz la resolución anterior y válida la siguiente.» En *Lo contencioso-administrativo*, págs. 177 y s.

drá pedir el resarcimiento de los daños y perjuicios al impugnar la ilegalidad de dicho acto o acuerdo» (10).

b') Otra de acumulación eventual. El artículo 390, L. R. L., dispone que el actor podrá interponer en un mismo proceso la pretensión de plena jurisdicción, y subsidiariamente, la de anulación (11).

c) La L. E. C., al señalar las formas de acumulación, distingue los siguientes supuestos: acumulación de las pretensiones que tenga un demandante frente a un demandado (art. 153), acumulación de las que tengan varios frente a uno (art. 156) y de las que tenga uno frente a varios (art. 156) (12). ¿Se han de admitir estos supuestos en el proceso

(10) El Reglamento ha aclarado un tanto el articulado de la L. R. L. Sobre el problema, vid. MALLOL GARCÍA, *Aspectos de la responsabilidad en la esfera de Administración local*, Madrid, 1952, págs. 73 y s. En el caso que se plantea en el texto, aparte de la acumulación de pretensiones (pretensión de impugnación y de indemnización), se da también una pluralidad de partes, un litisconsorcio pasivo, como demuestra el apartado 2 del art. 378 del Reglamento citado, según el cual: «En ambos supuestos, serán parte en el proceso la Administración local y las autoridades o funcionarios que hubieren adoptado la resolución, y la sentencia determinará la Entidad o persona responsable, con expresión, en su caso, de la cuantía de la indemnización.» En realidad, esta posibilidad está dentro de las facultades que se ha reconocido tradicionalmente a los Tribunales en los llamados «contenciosos de plena jurisdicción». Como recordaba, entre otros, BALBÉ, «dado que característica suya, diferencial del contencioso-objetivo o de exceso de poder, en el que el Tribunal puede, solamente, anular o confirmar el acto objeto de la impugnación, es, cabalmente, la de que los poderes del juzgador abarcan desde 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». Cfr. *Comentarios de jurisprudencia*, en «Revista Jurídica de Cataluña», julio-agosto 1946, pág. 129.

(11) El precepto ha pasado al art. 67, párrafo primero, L. C. Sobre la admisión de una pretensión de anulación, cuando se puede deducir una de plena jurisdicción, en relación con la llamada «excepción de recurso paralelo», construida por la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, vid. mi trabajo *El proceso administrativo en la L. R. L. española*, en «Revista de la Facultad de Derecho de México», núms. 3-4, páginas 281 y s. Antes de la L. R. L. la jurisprudencia había admitido la posibilidad de acumulación. Así, una sent. de 24 mayo 1949, en que se afirma que ni en la L. C. ni su Reglamento existe disposición alguna que prohíba tal acumulación.

(12) El art. 153 dice: «El actor podrá acumular en su demanda cuantas acciones le competan contra el demandado, aunque procedan de diferentes títulos, siempre que aquéllas no sean incompatibles entre sí.» La amplia redacción de este artículo haría difícil su aplicación al proceso administrativo si no fuese por el modo de limitar lo que se entiende por «incompatibilidad» en el art. 143, según el cual «será incompatible el ejercicio simultáneo de dos o más acciones en un mismo juicio, y no podrán, por tanto, acumularse:

1.º Cuando se excluyan mutuamente, o sean contrarias entre sí, de suerte que la elección de la una impida o haga ineficaz el ejercicio de la otra.

2.º Cuando el Juez que deba conocer de la acción principal sea incompetente, por razón de la materia, o de la cuantía litigiosa, para conocer de la acumulada.

3.º Cuando, con arreglo a la ley, deban ventilarse y decidirse las acciones en juicios de diferente naturaleza.»

administrativo? PASO Y DELGADO así lo estima (13). Desde luego, no vemos inconveniente en admitir aquella regulación en el proceso administrativo, ya que, si bien el tercer caso no se dará normalmente, pues las

Sobre la interpretación de estos artículos, GUASP, *Comentarios*, cit., t. I, págs. 519 y siguientes.

(13) En *Exposición histórico-exegética de la teoría de los procedimientos contencioso-administrativos*, Madrid, 1889, pág. 129, afirma: «Otro de los incidentes de que no habla la ley de 14 de septiembre de 1888, dejándolo, sin duda, para el Reglamento general que ha de publicarse por el Gobierno, es el de acumulación: materia importantísima, de la cual no puede ni por un momento prescindirse, porque todos los días está ocurriendo en la práctica de los Tribunales contencioso-administrativos este incidente, y también porque la acumulación es convenientísima, ya mirando al fin de la expedita marcha en la sustanciación de los asuntos, y hasta el mayor acierto en los fallos, ya buscando la economía de tiempo y gastos, que notoriamente es uno de los objetivos de toda ley procesal. Claro es que provisionalmente rigen las disposiciones de la L. E. C., y tanto más cuanto que en la legislación especial de los Consejos de Estado y provinciales nada se dice respecto a esta materia, y hemos estado aplicando como derecho supletorio las reglas procesales comunes relativas al enunciado incidente de acumulación.»

Cuando se dictó el R. C., se reguló la acumulación, pero únicamente la sucesiva por reunión (acumulación de autos); no se reguló la acumulación inicial (acumulación de acciones). ¿Ha de interpretarse tal ausencia de regulación en el sentido de estimar inadmisibles dentro del proceso administrativo la «acumulación de acciones»? Creó que no. Las razones alegadas por PASO Y DELGADO, respecto de la acumulación en general, han de estimarse subsistentes respecto de la acumulación inicial, una vez publicado el R. C.

Sin embargo, el T. S., en alguna ocasión, parece mostrarse contrario a la admisión de una acumulación inicial. Así, en sentencia de 5 de mayo de 1945 se dice: «Que el Fiscal ha opuesto con carácter de perentoria la excepción de defecto legal en el modo de proponer la demanda, y la deduce del hecho de haberse impugnado en un solo pleito, sin las formalidades previas o un acuerdo de la Sala sobre acumulación, dos resoluciones distintas de fecha diferente y recaídas en expedientes seguidos con total independencia, aunque su materia fuese la misma, siendo preciso, en atención a su carácter, examinar con toda preferencia el mencionado artículo.» Y en el segundo considerando, añade: «Que no puede acogerse la excepción alegada, toda vez que sus motivos no se comprenden en los casos que, de modo explícito y concreto, señalan los arts. 312 y 313 del Reglamento jurisdiccional, cuyas prevenciones, todas y cada una, aparecen puntualmente cumplidas en la demanda formalizada, sin que sea admisible extender los casos de excepción, que son restricciones de la acción, a otros distintos, no articulados ni previstos; y cuando, por otra parte, la acumulación, de hecho, no de autos, sino de acciones, aun siendo extraña a la regularidad del trámite, se planteó explícitamente en el escrito de interposición, y el pleito propuesto en esa forma fué admitido por providencia de 26 de junio de 1934, sobre lo que no se puede volver al haberse consentido.»

Es decir, parece que el argumento por el que se entra en el fondo es el haberse consentido por el demandado la providencia admitiendo un escrito de interposición en el que se acumulaban las acciones. Sin embargo, hay que señalar que la razón por la que podría no haberse entrado en el fondo no es la acumulación inicial en sí, sino el haberse acumulado pretensiones dirigidas a impugnar actos distintos. Por todo ello, estimamos que la sentencia dictada no supone un obstáculo a la admisión de la acumulación inicial, y que, en consecuencia, debe admitirse la acumulación inicial, ya que sería absurdo la posibilidad de acumular los autos después y no poder hacerlo en el momento inicial del procedimiento.

pretensiones procesales administrativas se dirigen contra actos de una Entidad administrativa, siendo ésta la demandada, existen casos en que se pueden acumular las pretensiones que uno tenga contra varios (Cfr. artículo 378, párrafo 2, Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales). Pero el estudio de estos casos que se suelen designar de «acumulación subjetiva» debe hacerse al estudiar la pluralidad de partes en el proceso (14).

3. *Acumulación sucesiva.*—Tiene lugar cuando de las pretensiones que se acumulan, una al menos se ha hecho valer en un proceso existente. Por tanto, cabe distinguir dos tipos de acumulación sucesiva, según GUASP (15): uno, consistente en la reunión de una pretensión que todavía no se ha hecho valer procesalmente a otra que ya ha originado un proceso pendiente (acumulación por inserción); otro, consistente en la acumulación de pretensiones que ya se han hecho valer anteriormente en procesos distintos (acumulación por reunión). Veamos si son admisibles estos tipos de acumulación en el Derecho procesal administrativo.

a) *Acumulación por inserción.*—Según la persona que lleva a cabo la acumulación, pueden darse dos figuras: la de la ampliación de la demanda (cuando la nueva pretensión se deduce por la misma parte que dedujo la primera) y la de la reconvencción (cuando la nueva pretensión se deduce por parte distinta a la que dedujo la primera).

a') *Ampliación de la demanda.*—La ampliación de la demanda constituye un término genérico que no siempre implica una acumulación por inserción; para que implique acumulación es necesario que la alteración del *petitum* jurídico implique la interposición de una nueva pretensión

(14) Aparte de los supuestos en que se admita coadyuvante, dentro de la pluralidad de partes, han de estudiarse todos los supuestos en que sean varias las personas que adoptan la posición de demandantes, la posición de demandadas o de demandantes y demandadas. Se pueden citar ejemplos de todos estos supuestos: de pluralidad de demandantes, en el caso de que un acto administrativo afecte a varios individuos y éstos impugnen el acto en un mismo proceso; pluralidad de demandados, cuando en un proceso de lesividad son varios los sujetos en cuyo favor declaró derechos el acto que impugna la Administración; pluralidad de demandantes y demandados, cuando el acto de una Entidad local afectó a varias personas y éstas inician un proceso, según el art. 378 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico, frente a la Entidad y a los funcionarios que adoptaron el acuerdo. Ahora bien, como dice GUASP, enfrentándose con una clasificación (corriente en nuestra doctrina) de acumulación subjetiva y objetiva, no puede hablarse de una acumulación que no sea objetiva, que dé origen a una pluralidad de objetos procesales. Cf. *Comentarios*, cit., I, pág. 513.

(15) *Comentarios*, cit., t. I, págs. 515 y ss.

independiente de la primera. FAIREN, refiriéndose al problema y recordando la opinión de PRIETO CASTRO (16), afirma que hay que distinguir rigurosamente la acumulación de pretensiones de la simple concurrencia de normas. En caso de que ésta se exteriorice de tal modo — añade — que la mutación del pronunciamiento jurídico solicitado suponga prácticamente una reducción del *petitum* jurídico, no hay transformación de la demanda, y señala cómo el Tribunal Supremo, en sentencia de 24 de diciembre de 1930, no ha estimado como transformación a la demanda la adición en la réplica de una petición de indemnización de daños y perjuicios, a tenor del artículo 1.902 del Código civil.

En nuestro Derecho procesal civil, al regularse el «juicio de mayor cuantía», se dispone que «podrán ampliar, adicionar o modificar las pretensiones y excepciones que hayan formulado en la demanda y contestación, pero sin que puedan alterar las que sean objeto principal del pleito» (art. 548, párrafo segundo, L. E. C.); en realidad, este precepto no reconoce la posibilidad de ampliar la demanda hasta tal punto que permita el ejercicio de una nueva pretensión. Como ha dicho GUASP, refiriéndose al mismo, «hay un cambio en la petición que, por alterar el objeto principal del proceso, no está permitido a las partes, y un cambio que, por ser de índole secundaria o accidental, sí está permitido» (17), o dicho en otras palabras: no se admite la ampliación cuando ello implica una transformación de la demanda deduciendo una nueva pretensión que se une a la primera. Muchas son las razones que se han alegado

(16) PRIETO CASTRO, *Derecho procesal civil*, t. I, 1946, pág. 388. FAIREN GUILLÉN, *La transformación de la demanda en el proceso civil*, Santiago, 1949, págs. 80 y ss. Este último (pág. 81) afirma: «Nuestro T. S. ha delimitado concretamente el ámbito de esta concurrencia refiriéndola a peticiones referentes a cuestiones que son precedentes obligados o consecuencias de las solicitudes deducidas en la demanda» (sent. 11 febrero 1929) y que «tienen estrecha relación con la demanda y sus fundamentos».

(17) Cfr. GUASP, *Comentarios*, cit., t. II, vol. I, 1.ª parte, Madrid, 1945, págs. 399 y ss., donde puede encontrarse una exposición muy completa de la doctrina jurisprudencial civil sobre el problema.

En Derecho procesal administrativo, con anterioridad a la ley de 1888, también se admitía la posibilidad de ampliar la demanda, en términos análogos al proceso civil. GALLOSTRA recuerda cómo el art. 13 del Reglamento de 1861 disponía que, «autorizada la vía contenciosa y devuelto el expediente a la Sección, ésta mandará poner de manifiesto las actuaciones al demandante por término de diez días, a fin de que en su vista pueda ampliar, declarar o modificar, en cuanto proceda, su demanda». Y GALLOSTRA añade: «Quedó, pues, elevada a precepto escrito la práctica de admitir el escrito de ampliación, lo cual acusa notable adelanto en el procedimiento.» En *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1881, págs. 466 y s. Sobre la admisión en el contencioso de la réplica y dúplica en la legislación anterior, vid. ABELLA, *Tratado teórico-práctico de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1888, pág. 608.

para fundamentar la imposibilidad de la acumulación por inserción. Dice FAIREN: «Nos valen y aceptamos en nuestro actual Ordenamiento positivo los medios técnicos procesales que utilizó el Derecho común a fin de evitar las transformaciones de la demanda (la desmembración del proceso en etapas preclusivas y el orden legal de los actos y su contenido); pero es preciso elevarse a la razón fundamental, por que llegó a impedir dichas transformaciones. La Historia nos enseña que residió en concebir el proceso como un cuasi-contrato a través de la *litis contestatio*. Ahora bien, esta figura «ha quedado reducida en el presente a la categoría de despojo histórico, al que no se debe nombrar seriamente con aspiración de actualidad», pero existen otros principios de antiguo origen —germánico—, como lo es el de la vinculación del actor al proceso incoado, que nos sirven perfectamente para fundamentar una prohibición de las transformaciones de la demanda»; el interés de defensa del demandado y el principio de irreiterabilidad del proceso abogan en tal sentido (18).

Ahora bien, ¿puede admitirse esta solución en el Derecho procesal administrativo? A mi entender, ello no ofrece duda. Y así lo demuestran las razones siguientes:

1.ª La L. C. sigue el mismo criterio que la L. E. C., adoptando la doctrina de la sustanciación (el art. 40, L. C., es análogo al 524, L. E. C., y el art. 41 de aquélla, análogo al art. 504, L. E. C.). «Y, comenta FAIREN, no rechazando las consecuencias de admitir tal doctrina, ha aceptado íntegramente la prohibición de transformar la demanda.»

2.ª No existe, después del trámite de «formalización de la demanda», ningún acto procesal de alegaciones posterior. Por tanto, dentro del proceso administrativo no existe siquiera la posibilidad del «mayor cuantía» civil, en que se puede llevar a cabo la ampliación a través de la «réplica». En el proceso administrativo, acaba para el demandante la posibilidad de formular alegaciones en la «formalización de la demanda». La función de la vista es mucho más restringida. Lo demuestra el párrafo tercero

(18) FAIREN, *La transformación de la demanda*, cit., págs. 124 y ss. Vid., también, *El fundamento de la bilateralidad del desistimiento en primera instancia*, «Anuario de Derecho Civil», 1949, pág. 911. «El significado de la idea de la vinculación del actor al proceso —dice— es el siguiente: se le limita la posibilidad de ejercitar una misma pretensión ante los Tribunales a una sola vez. El que promovió el proceso, si está vinculado a éste, está constreñido, en el caso de que quiera desistir a renunciar definitivamente a su pretensión.» Sobre la doctrina de la sustanciación, vid. también, del mismo autor, *Doctrina general de los principios del procedimiento*. «Anuario de Derecho Civil», 1948, pág. 1347.

del artículo 61, L. C., al decir: «En el acto de la vista expondrán las partes o sus representantes, clara y sucintamente, sus pretensiones y los fundamentos legales en que se apoyen.»

3.ª Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, ni siquiera en el momento de «formalizar la demanda» puede modificarse el *petitum* en orden al acto impugnado: el acto que se impugna en el «escrito de interposición» es lo único que puede discutirse después en el proceso. Así lo han establecido, entre otras, las siguientes sentencias: 30 marzo 1910, 5 noviembre 1906, 1 mayo 1941, 4 marzo 1948, 28 diciembre 1949, 1 febrero 1950 y 5 marzo 1951.

b') *Reconvencción*.—Se da cuando la nueva pretensión se deduce por persona distinta que la primera: una parte —el demandado— reúne su pretensión a la de su adversario. Que este tipo de acumulación es inadmisibile en el proceso administrativo, no ofrece duda. Se establece expresamente en el R. C., en su artículo 323 (19).

b) *Acumulación por reunión*.—Llamada en nuestro Derecho positivo «acumulación de autos», se admite en el Derecho procesal administrativo, regulándose expresamente en el R. C., artículo 223 a 231.

(19) Que la reconvencción supone el ejercicio de una nueva pretensión, es algo comúnmente admitido. Por ejemplo, CASTILLO LARRAÑAGA y PINA, en sus *Instituciones de Derecho procesal civil*, 2.ª ed., México, 1950, pág. 153, afirman, siguiendo la corriente general: «La reconvencción no es una excepción. Es la petición que deduce el reo (mejor, demandado), en el mismo juicio, al contestar la demanda, ejercitando cualquier acción ordinaria que contra éste le compete.» Sobre la inadmisibilidad de la reconvencción en el proceso administrativo, se ha dicho: «No se acomoda al contencioso-administrativo la posibilidad de la reconvencción, porque para el demandado, o para sus coadyuvantes, habiendo consentido la resolución impugnada, no sería lícito contra sus propios actos de asentimiento y defensa ir en impugnación de las resoluciones que sostienen, y que además, tratándose del demandado habitual, ó sea la Administración, adquieren el carácter de firmes decisiones, no rectificables. Si sobre estas cuestiones, distintas de la resolución impugnada, aunque con ellas puedan ser conexas, cupiera promover pleito, éste sería distinto y a lo sumo acumulable al otro; pero, aun así, en cada uno de los pleitos acumulados, o en el total y único resultante de una acumulación inicial, anterior a la formalización de demanda, sólo habría ésta y los escritos de contestación, jamás reconvencción a ellos incorporada, ni posibilidades de réplica y dúplica.» ALCALÁ-ZAMORA, *Lo contencioso-administrativo*, cit., pág. 119. En análogo sentido, CABALLERO y MONTES, *Lo contencioso-administrativo*, Zaragoza, 1904, t. II, páginas 474 y ss.

II.—ACUMULACION INICIAL

A. REQUISITOS.

1. *Subjetivos.*

a) *Respecto del órgano jurisdiccional.*—Según la L. E. C., para que sea posible la acumulación inicial de pretensiones, es necesario que el órgano jurisdiccional sea competente «por razón de la materia y de la cuantía litigiosa» para conocer de las pretensiones acumuladas (art. 154, núm. 2.º), norma parecida a la que se contiene en el R. C., artículo 225, número 1.º, al exigir, refiriéndose a la «acumulación de autos», que sea competente el mismo Tribunal.

b) *Respecto de las partes.*—Es necesario que sean acumuladas las pretensiones por las partes legítimas. Es decir, ha de llevarse a cabo por el demandante legitimado activamente para deducir todas las pretensiones acumuladas (20).

2. *Objetivos.*—Al referirse a la «acumulación de autos», el artículo 224 exige, para que esto sea posible, que las pretensiones «se hayan interpuesto contra la misma resolución administrativa u otra que la reproduzca o confirme». Creemos que esta regla es aplicable al supuesto de la acumulación inicial. Es necesario que todas las pretensiones se refieran al mismo acto administrativo, aun cuando alguna de ellas no se dirija a impugnar el acto. Pensemos en el supuesto del artículo 378 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades locales; se refiere a un supuesto de acumulación de pretensiones, pero mientras una de ellas si se dirige a impugnar el acto —pretensión de impugnación—, la otra se limita a pedir una indemnización de daños y perjuicios —pretensión de resarcimiento—; no se dirigen ambas a impugnar la resolución, pero las dos tienen su causa en el acto ilegal.

3. *De la actividad.*—Para que se pueda llevar a cabo la acumulación, es necesario que no haya transcurrido el plazo para iniciar el proceso respecto de ninguna de ellas. Por tanto, si las pretensiones se deducen por

(20) Cuando varios sujetos deducen varias pretensiones, es cuando se da la acumulación; pero no cuando una pretensión es ejercitada por varios sujetos. En este último caso, sólo se produce un supuesto de pluralidad de partes.

varios demandantes contra un mismo acto administrativo, y el acto impugnado no se ha notificado a todos ellos en la misma fecha, para poder acumular las distintas pretensiones es necesario que el escrito «de interposición del recurso» se formule dentro del plazo, contado a partir del día siguiente al de la primera notificación.

B. PROCEDIMIENTO.

El procedimiento para acumular las pretensiones inicialmente es sencillísimo; en el llamado «escrito de interposición del recurso», la parte o partes demandantes señalarán ya cuáles son las pretensiones que deducen, formalizando después todas ellas en el trámite llamado de «formalización de la demanda».

C. EFECTOS.

Los efectos de la acumulación inicial se señalan en el artículo 159 de la L. E.C., aplicable al proceso administrativo en virtud de los artículos 109, L. C., y 400, L. R. L. Tal precepto de la L. E. C. es parecido al artículo 231 del R. C., sobre acumulación de autos. Estos efectos de la acumulación son :

1. Todas las pretensiones acumuladas deberán ser examinadas en un mismo proceso. Así se permite obtener una de las ventajas que se persigue con la acumulación : la de la economía.

2. Todas las pretensiones deberán decidirse en una misma sentencia. Así se permite obtener la otra de las ventajas que se señalan a la acumulación : la de evitar decisiones contradictorias.

III. — ACUMULACION SUCESIVA POR REUNION DE PRETENSIONES

A. REQUISITOS.

1. *Subjetivos.*

a) *Referentes al órgano jurisdiccional.*—Es competente para conocer de la petición de acumulación el Tribunal que conozca de las pretensiones que se quiere acumular, ya que es necesario que éstas «pendan del cono-

«imiento del mismo Tribunal» (art. 225, núm. 1.º, R. C.), requisito innecesario una vez establecido el del artículo 224, pues si todas las pretensiones han de dirigirse contra un mismo acto, ello implica la necesidad de que se hayan deducido ante un mismo órgano jurisdiccional.

b) *Referentes a las partes.*—Ha de pedir la acumulación la parte legítima. En principio, según el artículo 223, R. C. (copiado del art. 160, L. E. C.), «la acumulación de autos sólo podrá decretarse a instancia de parte legítima», es decir, es necesario que lo solicite una de las partes; se exige para estar legitimado para pedir la acumulación haber sido admitido como parte litigante «en cualquiera de los pleitos cuya acumulación se pretenda» (art. 223, inciso segundo, R. C.); por tanto, no basta la posibilidad de ser parte en alguno de aquellos procesos, sino haber sido admitido como tal. A diferencia de la acumulación inicial, esta acumulación sucesiva por reunión de pretensiones puede pedirse no sólo por el demandante, sino también por el demandado. Un auto de 22 de marzo de 1953 señala que la acumulación deberá pedirse por «parte legítima».

El Reglamento de procedimiento en materia municipal de 1924 permitía que la acumulación se decretase de oficio (art. 43), con audiencia de las partes (21). Pero tal norma no se ha recogido en el Reglamento vigente (22).

2. *Objetivos.*—Es necesario que las pretensiones cuya acumulación se pretenda estén dirigidas a impugnar «la misma resolución administrativa u otra que la reproduzca o confirme» (art. 224, R. C.). Como ha dicho un auto del T. S. de 12 de diciembre de 1951, «la diversidad de acuerdos recurridos obsta, con arreglo al artículo 224, R. C., para que puedan ser acumulados, ya que no puede afirmarse que los recursos in-

(21) Dicho art. 43 disponía: «Cuando a juicio de los Tribunales de lo contencioso-administrativo se hayan interpuesto varios recursos contra una misma resolución o contra otra que la reproduzca o confirme, podrán decretar de oficio, con audiencia de las partes por los trámites que señala el art. 223 y siguientes del Reglamento de lo contencioso, la acumulación de los pleitos. Contra esta decisión no cabrá recurso alguno.» Y se señalaba de este precepto que constituía la variación principal de lo establecido en la legislación común. Cfr. ANTONIO MARÍA DE MENA, *El Estatuto municipal y la actuación de los Tribunales de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1927, pág. 99.

(22) Por tanto, ha de aplicarse lo dispuesto en la legislación general sobre el proceso administrativo. Dice CABALLERO Y MONTES: «La acumulación sólo podrá decretarse a instancia de parte legítima, que para este efecto lo serán los que hayan sido admitidos como partes litigantes en cualquiera de los pleitos cuya acumulación se pretenda. Indica el adjetivo por el Reglamento empleado, que únicamente a instancia de parte y no de oficio por el Tribunal puede ser acordada la acumulación.» Ob. cit., t. III, pág. 473.

terpuestos con motivo del expediente de expropiación forzosa reproduzcan la orden de anulación o reforma en la alineación». Otro auto de 9 de noviembre de 1933 afirma que «aunque el fundamento de las resoluciones impugnadas es el mismo, no pueden conceptuarse como confirmación la una de la otra, condición indispensable con arreglo a lo determinado en el artículo 224, R. C., y 43 del Reglamento de procedimiento en materia municipal (se refiere al de 1924) para que proceda la acumulación». En una sentencia de 8 de diciembre de 1920, se señala que «siendo ambas demandas y los expedientes gubernativos en que tienen su origen fundados en los mismos motivos y difiriendo tan sólo en la fijación del plazo por el que se produce la reclamación, procede la acumulación de autos» (23). En análogo sentido un auto de 22 de marzo de 1953.

3. De la actividad.

a) Es necesario que la petición de acumulación «se haga antes de la citación para sentencia definitiva» (art. 225, núm. 2.º, R. C.). Por tanto, aun cuando concurren los demás requisitos que exige nuestro Derecho procesal administrativo, si no se pide antes de la citación para sentencia definitiva, no puede accederse a la petición de acumulación. En este sentido, dos autos de 2 de julio de 1945 exigen «que se pida antes de la citación para sentencia, a cuyo trámite equivale el señalamiento de la vista». En este punto concreto, una sentencia reciente de 15 de noviembre de 1951 contiene la siguiente doctrina: «Que, según preceptúa el artículo 225, R. C., es requisito para que pueda solicitarse la acumulación de autos que la petición se haga antes de la citación para sentencia, de cuyo precepto no puede prescindirse para acordar lo interesado», «y como en esta jurisdicción —añade— la citación para la vista equivale y es la misma que para sentencia, es incuestionable que no procede la acumulación interesada, pues sólo es lícito el ejercicio de un derecho cuando éste se ajusta a las prescripciones de la ley en el momento de efectuarlo, como en la forma y trámite». Antes del R. C., ya se había exigido por la jurisprudencia (vid. sent. 2 noviembre 1888).

(23) En análogo sentido, entre otras muchas, las sentencias de 4 de enero de 1940 y 16 de febrero de 1945, y dos autos de 2 de julio de 1945. Respecto de en qué casos un acto es reproducción de otro anterior, creemos es aplicable la doctrina jurisprudencial general sobre este punto. Vid. VILLAR PALASI, *La doctrina del acto confirmatorio*. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 8, págs. 11 y ss.

b) Y «cuando en uno de los pleitos esté alegada excepción, no podrá tramitarse la solicitud de acumulación hasta que recaiga auto desestimando la excepción» (art. 226, R. C.), si bien esta norma no es aplicable a los procesos que tienen por objeto pretensiones dirigidas a impugnar actos de las Entidades locales, ya que en ellos se resolverán en la sentencia todas las cuestiones, incluso las «excepciones» planteadas (art. 67, párrafo segundo, L. C., que recogió el precepto contenido en el art. 398, L. R. L.).

La jurisprudencia se ha ocupado en ocasiones de este requisito. En una sentencia de 5 de febrero de 1936 se afirma «que la estimación de una excepción dilatoria en uno de los pleitos acumulados impidiendo su continuación contraría e imposibilita el cumplimiento de lo que dispone el artículo 229, R. C., porque, suspendido el curso del pleito más antiguo hasta que el segundo se halle en el mismo estado para que luego ambos sean objeto de una sola y única resolución, no hay medio hábil de que así ocurra cuando se da por terminado el más moderno en trámite dilatorio, y como no sería lógico admitir una interpretación de los preceptos reglamentarios que conduzca a su incumplimiento, es forzoso concluir que por ningún medio se puede impedir que en caso de acumulación los dos o varios pleitos a que se refiere lleguen al mismo trámite». En análogo sentido, el auto de 12 de diciembre de 1951.

c) Un problema que se ha planteado la jurisprudencia es el de la posibilidad de acumulación de los recursos de apelación, que ha sido resuelto en sentido afirmativo por una sentencia de 18 de marzo de 1911 (24).

(24) Creo que la doctrina es correcta, en aplicación de los arts. 163 y 165, L. E. C. El primero, que contiene regulación análoga al núm. 2.º del art. 224, R. C., señala que la acumulación puede pedirse antes de la citación para sentencia definitiva. Ahora bien, ello no impide que se solicite en segunda instancia, tanto se considere ésta como un nuevo proceso o como una segunda instancia dentro de un mismo proceso. Como señala GUASP, comentando aquel precepto de la L. E. C., «no se trata de la sentencia que pone fin a todo el proceso, sino tan sólo a alguno de los procedimientos que pueden componerlo en cada uno de sus grados; no se habla, en efecto, de sentencia firme, sino de sentencia definitiva; por tanto, la citación para cualquier sentencia que termine el procedimiento precluye la posibilidad de la acumulación. Otra cosa es si vuelve a abrirse dicha posibilidad al estar pendiente o iniciada ya la impugnación; la solución ha de ser afirmativa siempre que el pleito a que se acumula esté en la misma instancia, como ordena el art. 165». Vid. *Comentarios*, cit., t. I, pág. 551. El art. 165, L. E. C., dice: «No son acumulables los autos que estuvieren en diferentes instancias, ni los ordinarios que estén concluidos para sentencia.»

B. PROCEDIMIENTO.

1. Se pedirá la acumulación en escrito de la parte legítima que la solicita (art. 227, R. C.). No existe inconveniente en que se haga por *otrosí* en alguno de los escritos presentados por la parte (v. gr., en el de «formalización de la demanda») (25).

2. Traslado a la otra parte para que, en el plazo de tres días, «exponga lo que a su derecho convenga» (art. 227, R. C.).

3. Auto del Tribunal decidiendo si procede o no la acumulación, contra el que no cabe recurso alguno (art. 227, R. C.).

C. EFECTOS.

1. *De la petición de acumulación.*—Desde que se pida la acumulación —dice el artículo 228, R. C., quedará en suspenso la sustanciación de los pleitos a que se refiera, salvo lo dispuesto en el artículo 226, R. C. Y en este artículo se dispone que, cuando en uno de los pleitos esté alegada excepción, no podrá tramitarse la solicitud de acumulación hasta que recaiga el auto desestimando la excepción (26).

(25) En cuanto al procedimiento, han de entenderse aplicables, con carácter supletorio, los artículos correspondientes de la L. E. C.

(26) Dice un auto de 5 de febrero de 1936 «que la estimación de una excepción dilatoria en uno de los pleitos acumulados impidiendo su continuación contraría e imposibilita el cumplimiento de lo que dispone el art. 229, R. C., porque suspendido el curso del pleito más antiguo hasta que el segundo se halle en el mismo estado para que luego ambos sean objeto de una sola y única resolución, no hay medio hábil de que así ocurra cuando se da por terminado el más moderno en trámite dilatorio, y como no sería lógico admitir una interpretación de los preceptos reglamentarios que conduzca a su incumplimiento, es forzoso concluir que por ningún medio se puede impedir que en caso de acumulación los dos o varios pleitos a que se refiere lleguen al mismo trámite para que de allí en adelante continúen como uno solo hasta su resolución». Un auto de 22 de enero de 1890, que recoge CABALLERO Y MONTES (ob. cit., t. III, pág. 474), dice: «decretada la acumulación de un recurso transcurridos algunos días del término para formalizar la demanda, a otro posterior que todavía no se encontraba en dicho trámite, aquellos días no deben computarse en el término, ni deben considerarse transcurridos para los efectos de la formalización de las demandas, porque, acordada la acumulación, sería imposible formalizar cada recurso en el distinto plazo que le correspondiera, ni sería justo que el paso de parte del término para cada uno de ellos se tuviera en cuenta para formalizar y caducar en caso aquel en que no hubiese empezado a transcurrir, siendo la acumulación de los recursos un incidente que no sólo detiene su sustanciación, sino que por su misma naturaleza confunde las demandas acumuladas en una demanda nueva, cuya formalización debe autorizarse por el término general que la ley tiene señalado para todas las demandas».

2. *Del auto acordando la acumulación.*

a) *Suspensión del procedimiento que estuviere más próximo a su terminación.* Así lo dispone el artículo 229, R. C., que dice: «Cuando se acumulen dos o más pleitos, se suspenderá el curso del que estuviere más próximo a la terminación hasta que los otros se hallen en el mismo estado.» Como dice una sentencia de 5 de febrero de 1936. «es forzoso concluir que por ningún medio se puede impedir que en caso de acumulación, los dos o varios pleitos a que se refiere lleguen al mismo trámite, para que de allí en adelante continúen como uno solo hasta su resolución.» Y en el mismo sentido un auto de 22 de marzo de 1953.

b) *Cuando los procedimientos se encuentren en el mismo estado, todas las pretensiones se examinarán en un mismo proceso y serán resueltas en una misma sentencia (art. 231, R. C.), «sin que el hecho de que... se hayan acumulado los pleitos... haga variar las condiciones en que los particulares agraviados en sus derechos puedan ejercitar las acciones que las leyes les conceden, porque la acumulación no surte más efectos que los de ser tramitados los pleitos en un solo juicio y resueltos en una sola sentencia, pero cada uno de ellos conserva sus características, que se han de recoger forzosamente en los pronunciamientos del fallo de esa última sentencia que les pone término» (sent. de 17 de mayo de 1940). Por eso se ha afirmado que la acumulación no altera la cuantía de los pleitos (sentencia de 11 de abril de 1910).*

Ahora bien, el hecho de que todas las pretensiones sean examinadas en un mismo proceso y se decidan en una sentencia produce consecuencias importantes, a saber: que si se alega como dilatoria respecto de una de ellas una excepción, «procede desestimarla con vista de los artículos 223, 224, 231 y 315, R. C., porque hay que entrar en el fondo de la cuestión, ya que dicha excepción dilatoria no hace relación a los dos pleitos: porque, estando éstos acumulados, deben terminar en su día después de seguidos en un solo juicio, por una misma sentencia; y porque, de accederse a la excepción, terminaría hoy con un auto de incompetencia uno de los pleitos, mientras que otro... terminaría en su día por sentencia, y a ello se opone el artículo 231, R. C.» (sent. de 11 de noviembre de 1908). Y en análogo sentido se pronuncia la sentencia de 1.º de julio de 1911 (27).

(27) No existe contradicción entre esta doctrina y la antes señalada acerca del ar.

c) Y como puede ocurrir que los procesos en que se venían examinando las pretensiones acumuladas tuvieran Secretarios distintos, para resolver el problema de a cuál de ellos corresponde actuar en proceso acumulativo, el artículo 230, R. C., dice que intervendrá «el Secretario que interviniera en el pleito más antiguo de los acumulados». El criterio para determinar la antigüedad será el de la fecha del escrito inicial. Y en el supuesto de que coincida la fecha de presentación, se resolverá entre los Secretarios con arreglo a la distribución de asuntos entre ellos.

título 226, R. C. En efecto, ambas soluciones se refieren a dos supuestos distintos: uno, a aquel en que se pide la acumulación cuando ya se ha formulado, con carácter dilatorio, una excepción procesal; otro —el supuesto de que parten las sentencias a las que ahora nos referimos—, que consiste en que, una vez acordada la acumulación, la parte demandada trata de deducir una excepción que sólo afecta a una de las dos pretensiones acumuladas. En el primer supuesto, lo que procede es no acordar la acumulación en tanto no se resuelva acerca de la «excepción dilatoria»; en el segundo, procede no estimar la «excepción dilatoria» formulada.

JURISPRUDENCIA

