

## I.-COMENTARIOS MONOGRAFICOS

### EL ALLANAMIENTO DE LA ADMINISTRACION

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN: 1. *La actitud tradicional de los defensores de la Administración.* 2. *La moderna posición.*—II. RÉGIMEN JURÍDICO: 1. *Requisitos:* A. *Subjetivos.* B. *Objetivos.* C. *De la actividad.* 2. *Efectos.*

#### I.—INTRODUCCIÓN.

##### 1. *La actitud tradicional de los defensores de la Administración.*

El allanamiento de la Administración del Estado ha sido, hasta fecha muy reciente, una simple posibilidad legal que apenas si se daba en la realidad. Ante un «recurso contencioso-administrativo», por claro que fuese su fundamento, por ilegal y arbitrario que fuese el acto contra el que se deducía, la actitud de los defensores de la Administración siempre era la misma: la oposición ante la pretensión deducida por el particular. A veces, acudiendo a la más formalista interpretación de los requisitos procesales, con la esperanza de que el Tribunal apreciase la llamada «excepción de incompetencia de jurisdicción»; otras, defendiendo la legalidad del acto impugnado.

El allanamiento resultaba un hecho insólito. Ello permitió afirmar a ALCALÁ-ZAMORA que «realmente resulta poco o nada edificante la terquedad administrativa, que con innegable mala fe y frente a jurisprudencia revocatoria constante, repetida y abrumadora, sostiene criterios injustos, para obligar a pleitos, o con la esperanza de que éstos dejen de interponerse por un descuido o se estrellen por un desliz procesal» (1).

Tal actitud no era congruente con la alta misión de defensa que incumbía a los que, según los preceptos legales, eran llamados fiscales. Porque si el fiscal es, al menos en su concepción moderna de Ministerio público, un defensor de la legalidad, no podía por menos de sorprender la posición adoptada en muchos procesos de defender lo indefendible. Por-

---

(1) *Lo contencioso-administrativo.* Buenos Aires, 1943, pág. 181.

que cuando la Administración activa, siguiendo erróneos criterios, incurra en una infracción manifiesta del Ordenamiento, si tal infracción no ha podido remediarse antes en vía administrativa y es planteada ante un órgano jurisdiccional, deben ser sus propios defensores los que provoquen el allanamiento.

## 2. *La moderna posición.*

No es el lugar oportuno para referirnos extensamente a la profunda trascendencia que en nuestro Ordenamiento jurídico ha supuesto la nueva Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa. El hecho de su promulgación ha sido comentado como se merecía por la doctrina española y extranjera. Entre la primera, ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO ha dicho que la nueva ley, «con su técnica constructiva, sobria y diáfana representa un progreso indudable» (2). Entre los autores extranjeros, DANA MONTAÑO ha llegado a decir que «por la claridad, certeza y amplitud con que consagra la garantía jurisdiccional de los derechos particulares lesionados por la acción o inacción administrativas, esta ley española puede servir de modelo a cualquier país del mundo que quiera ajustar la marcha de su Administración pública al principio salvador de la legalidad. Mucho y bueno pueden hallar en ella los futuros legisladores argentinos de esta materia» (3). En Cuba, ALVAREZ TABIO ha dicho que «la nueva Ley sitúa la justicia administrativa española al frente de las mejor organizadas del mundo» (4). Y el Prof. LANCIS que «España vuelve, con esta ley, a su buena tradición jurídica de reunir en un texto único todas las regulaciones del interesante procedimiento», y que «Cuba, que aún tiene vigente el viejo procedimiento español, enmendado y alterado, puede encontrar en las nuevas disposiciones una base para la reforma que ese recurso está demandando con toda urgencia» (5).

Pero, como se ha dicho más de una vez, más importantes que las leyes son los hombres que han de aplicarlas. De aquí que el éxito o fracaso de una Ley, como la de la jurisdicción contencioso-administrativa, que tan favorablemente ha sido acogida, dependa, en último término, de los hom-

(2) *Nueva Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa en España*, «Boletín del Instituto de Derecho comparado de México», XI, 1958, núm. 31, págs. 83-106, en especial, 105-106.

(3) *La Ley española reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, en «La Ley», Buenos Aires, 30 julio 1958.

(4) Cfr. ALVAREZ TABIO, en *Revista bibliográfica*. Librería Martí, La Habana, julio-agosto 1957. Un resumen del problema, en GONZÁLEZ PÉREZ: *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Spanien*, en «Archiv des öffentlichen Rechts», 82, 4, 1957, págs. 382-412.

(5) Cfr. «Revista Cubana de Derecho», abril-junio, 1958, núm. II (107), págs. 93-94. El interesante proyecto de ley de enjuiciamiento administrativo, en cuya redacción tan decisiva intervención tuvo ALVAREZ TABIO, puede verse en ALVAREZ TABIO, *Procedimiento contencioso-administrativo*, La Habana, 1958, págs. 273 y ss.

bres que han de aplicarla, esto es, los magistrados. Pero, al lado de los magistrados que integran los tribunales de esta jurisdicción, ha de tenerse en cuenta la labor continua y permanente de aquellos que asumen la función de defensa de la Administración. Porque es indudable que su actuación no podrá por menos de repercutir en el destino de la nueva ordenación.

La nueva Ley atribuye la defensa de la Administración a los abogados del Estado (arts. 34 y 35). Ya no son, como en el sistema anterior, los fiscales los que representan y defienden a la Administración ante la Jurisdicción contencioso-administrativa. Ello parecía suponer una posición más rígida en la defensa de la Administración. Sin embargo, no ha sido así.

Es cierto que los nuevos defensores, con técnica depurada, y, a veces, conservando algo de la tradición de sus predecesores en cuanto se refiere a la tendencia de ampararse en defectos procesales para impedir el examen de las cuestiones de fondo planteadas, vienen realizando su función de defensa de los entes públicos en forma difícilmente superable. Pero la realización de esta misión no les ha conducido a la actitud absurda de defender cualquier acto administrativo, por clara que fuese su ilegalidad y reiterada la jurisprudencia que así lo hubiese proclamado.

Bien está la defensa de la Administración, acudiendo a todos los medios de oposición que el Derecho concede a las partes de un proceso. Pero cuando el acto impugnado infringe manifiestamente el Ordenamiento jurídico y así lo ha consagrado una jurisprudencia constante, la oposición a la pretensión del demandante carece de sentido, pues la única finalidad que con la misma se consigue es alargar la duración de un proceso, aumentar los gastos del demandante y el trabajo de los propios defensores de la Administración. De aquí que, ante estos supuestos, la única posición admisible de los defensores de la Administración sea el allanamiento. Ello, por otro lado, redundará en prestigio de los propios defensores y de la función que los mismos realizan en el proceso.

Los abogados del Estado que han llegado al Tribunal Supremo como consecuencia de la nueva Ley lo han entendido así. Y, sin duda por su influencia, algo que era insólito se ha convertido en normal. Pues no es raro encontrar entre las sentencias de las distintas Salas de lo contencioso-administrativo supuestos de allanamiento de la Administración, supuestos claros en los que no tenía sentido continuar el procedimiento demorando la decisión del proceso. Es ésta una de las consecuencias del nuevo estilo que han introducido en la defensa de la Administración unos funcionarios incorporados en aplicación de la nueva Ley.

Como ejemplo expresivo de esta nueva corriente, que se inició a los pocos meses de incorporarse los nuevos abogados del Estado, puede decirse que en menos de un mes se han dictado tres sentencias en que se contempla supuestos de allanamiento de la Administración: las Sentencias de 9, 18 y 27 de octubre de 1958. En los tres supuestos, el problema que

se planteaba ante la jurisdicción había sido ya clara y definitivamente resuelto en contra de la tesis de la Administración por una jurisprudencia reiterada. De aquí lo sumamente razonable de la postura del defensor de la Administración al provocar la autorización para allanarse, y, obtenida ésta, impedir por todos sus trámites la continuación de un proceso que se encontraba prejuzgado.

Era nuestro deber reseñar este acontecimiento y destacar esta consecuencia de la aplicación de la nueva Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. Al mismo tiempo, reseñaremos la doctrina de aquellas sentencias en orden al régimen jurídico del allanamiento (6).

## II.—RÉGIMEN JURÍDICO.

### 1. *Requisitos.*

A) *Subjetivos.*—El abogado del Estado no podrá allanarse a las demandas dirigidas frente a la Administración estatal sin estar autorizado para ello por el Gobierno. Así lo dispone el artículo 34, párrafo 2, de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa. El problema radica en determinar quién tiene competencia para autorizar el allanamiento. Del texto legal parece desprenderse que únicamente el Gobierno, esto es, el Consejo de Ministros, puede autorizar el allanamiento. Por lo que el párrafo siguiente de dicho artículo debe interpretarse en el sentido de que el Ministro de que dependa el órgano que dictó el acto, lo que podrá acordar, en caso de que estime procede el allanamiento, es someter la cuestión al Consejo de Ministros, para que autorice el allanamiento.

No obstante, la doctrina del Tribunal Supremo interpretó con gran flexibilidad preceptos análogos de la ley anterior. Y, por ejemplo, en una Sentencia de 11 de mayo de 1950 se había afirmado que no «es necesario discernir sobre la procedencia del allanamiento desde el punto de vista procesal y las diferencias de efectos según se haya formulado como mera autorización del ministro del ramo o del Gobierno, a cuyas dos modalidades alude sin mayor detalle el artículo 24 de la Ley orgánica de esta jurisdicción (texto de 1894), pues en definitiva la íntegra cuestión básica queda sometida a la decisión de la Sala». A favor de esta doctrina pueden aducirse argumentos importantes. Aparte del ya señalado en la propia sentencia de que, en definitiva, la cuestión queda íntegramente sometida al examen de la Sala, otro de gran valor, a saber: el ministro, como superior del Departamento, pudo, en vía administrativa, al decidir los recursos administrativos, dar la razón al demandante; el ministro conserva, asimismo, durante la tramitación del proceso (siempre que no

(6) Un estudio general del régimen jurídico, en GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal administrativo*. Madrid, 1957, tomo II, págs. 679-691.

se den algunos de los límites legales), la potestad de anular de oficio los actos objeto de recurso; luego, si tiene competencia tan amplia en orden a la eficacia del acto discutido en vía procesal, es lógico que tenga la facultad mínima de allanarse, lo que supone únicamente que no continúe el procedimiento por todos sus trámites, ya que el Tribunal, en definitiva, dictará la sentencia que estime justa.

En las Sentencias antes reseñadas, aunque no se ha planteado expresamente el problema señalado, viene a resolverse reconociendo plena eficacia al allanamiento autorizado por Orden ministerial. En efecto, en las Sentencias de 9, 18 y 27 de octubre de 1958 se resuelven recursos interpuestos contra actos de órganos del Ministerio de Hacienda: en la segunda se recurría contra un acto del Tribunal contencioso-administrativo central; en las otras dos, contra actos de la Dirección General de Aduanas. Y en los tres casos la autorización para allanarse fué otorgada al abogado del Estado por Orden del Ministerio de Hacienda, considerando la Sala que el allanamiento producía sus efectos normales. En la Sentencia de 9 de octubre de 1958 (2.º considerando) se dice «que como quiera que el abogado del Estado, al dársele traslado de la demanda para contestación solicitó y obtuvo en forma, o sea habiendo cumplido lo ordenado en el artículo 34 de la vigente Ley de lo contencioso-administrativo, permiso para allanarse a la demanda, como lo ha efectuado, procediendo por ello en cumplimiento de lo que dispone el artículo 89 de la indicada Ley sin más trámites, dictar la sentencia que la Sala estime justa».

B) *Objetivos*.—Para que el allanamiento produzca sus efectos normales es necesario que sea total. esto es, que afecte a la totalidad de la oposición a la pretensión; es una renuncia a la oposición, que comprende todos los extremos que se refieren a las peticiones del actor. En las sentencias comentadas, sin plantearse el problema expresamente, se viene a resolver así, en cuanto que en ellas el allanamiento afectaba a la totalidad de las peticiones deducidas por el demandante.

C) *De la actividad*.—El allanamiento es un acto de la parte, en la que renuncia a la oposición de la pretensión. No se exigen requisitos formales especiales, pues basta con que de modo expreso e inequívoco esté clara la voluntad de allanarse. Ahora bien: como según el artículo 34 de la vigente Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa el defensor de la Administración no puede allanarse sin estar autorizado, interesa examinar cómo se obtiene dicha autorización, y, obtenida ésta, cómo se produce el allanamiento. Pueden darse las reglas siguientes:

a) Cuando el abogado del Estado estime que el acto no se ajusta a Derecho, cualquiera que sea el momento del procedimiento en que llega a esta convicción (no hace falta, aunque sea lo más frecuente, que sea al darle traslado para contestar a la demanda), «lo hará presente en comunicación razonada al ministro de que dependa el órgano autor del acto, para que acuerde lo que estime procedente, en cuyo caso podrá solicitar

la suspensión del proceso por el plazo de treinta días» (art. 34, párrafo 3, Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa). Como se afirma en la Sentencia de 9 de octubre de 1958, se cumplió lo ordenado en este artículo de la Ley.

b) El ministro dictará la correspondiente Orden ministerial autorizando el allanamiento. Y, obtenida ésta, procederá el allanamiento.

c) Según el artículo 88, párrafo 2 de la Ley, al que remite el artículo 89, párrafo 1, ha de presentarse testimonio expedido por funcionario competente del acto en que se acuerde el allanamiento. Las sentencias comentadas señalan que en los casos que contemplan se cumplió dicho requisito: en cuanto al escrito del abogado del Estado presentado para allanarse, se acompañó, en unos casos, «testimonio de la correspondiente Orden ministerial» (Sentencias 9 y 18 octubre 1958); en otro se aportó, «por medio de certificación, copia de la parte dispositiva de la Orden ministerial de Hacienda autorizándole para allanarse» (Sentencia de 27 de octubre de 1958).

## 2. Efectos.

Dándose todos los requisitos procesales exigidos por la ley para que el allanamiento produzca sus efectos normales, cuando quien se allana es la Administración pública, dichos efectos serán los siguientes (7):

1. *Terminación del proceso.*—Según el artículo 89, párrafo 2, Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, «el Tribunal, sin más trámites, dictará sentencia». Por tanto, cualquiera que sea la fase del procedimiento en el que el allanamiento se produce, debe señalarse para la constitución de la Sala y deliberación acerca del recurso inmediatamente. Producido el allanamiento en la fase de contestación a la demanda en las sentencias comentadas, el Tribunal, sin más trámites, señaló «para la constitución de la Sala y deliberación del pleito». No es necesario, pues, que se celebre vista ni que se dé traslado para conclusiones.

2. *Sentencia.*—Producido el allanamiento de la Administración, no quiere decir que el Tribunal tenga que dictar fallo estimatorio del «recurso contencioso-administrativo». Cuando fuere demandada la Administración, dice el artículo 89, párrafo 2, in fine, L.J., «dictará la sentencia que estime justa». Esto es, la Sala debe dictar sentencia en el sentido que estime procedente, sin que venga predeterminada por el hecho del allanamiento. De aquí que las Sentencias de 9, 18 y 27 de octubre de 1958, pese al allanamiento de la Administración, decidan la cuestión planteada de conformidad con la jurisprudencia de la misma Sala.

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ  
Catedrático de Derecho administrativo.

(7) Un resumen de la jurisprudencia, en GONZÁLEZ PÉREZ: *Justicia administrativa*, Madrid, 1958, págs. 326-327, y en loc. cit. en nota anterior.