

LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL COMO SUPLETORIA DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Por

JOSÉ MARÍA CORDERO TORRES
Magistrado del Tribunal Supremo

SUMARIO: La Ley de Enjuiciamiento civil y el Reglamento de 22 de junio de 1894: orígenes y modificaciones.—La suplencia única de la Ley de 27 de diciembre de 1956.—Alcance de la sexta disposición transitoria y de la segunda final de la Ley de 1956. Circunstancias a tener en cuenta.—Preceptos supletorios de índole orgánico-funcional; sobre competencia, representación, pobreza, costas, plazos, acumulaciones y cuantías.—Preceptos supletorios en las cuestiones incidentales y en el procedimiento principal: demanda y contestación, alegaciones previas, pruebas, vista, conclusiones y sentencias.—Preceptos supletorios en materia de recursos: de súplica, de apelación, de revisión y de queja.—Preceptos supletorios en los procedimientos especiales y en la ejecución de sentencias.—Colaboración interjurídica para la mejor aplicación supletoria de la Ley de Enjuiciamiento civil en los procedimientos jurisdiccionales administrativos.

I

La Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, introdujo tantas novedades en el sistema preexistente, que las más importantes, o simplemente espectaculares, han oscurecido a otras innovaciones de apariencia modesta, pero cuyas consecuencias quizá no siempre se han previsto bien. Tal ocurre con el sistema de suplencia, directamente encomendado a los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 3 de febrero de 1881, prescindiendo, contra lo que anteriormente sucedía, del uso intermedio de un texto reglamentario *ad hoc*. Porque suele omitirse la fecha del indicado cuerpo legal, al citar lo nosotros hemos de recordarla, machaconamente, ya que revela la vetustez de unos preceptos dictados —sin salir del ámbito civil en función del cual fueron concebidos— bajo el imperio de circunstancias, lo mismo legales que de hecho, totalmente superadas en la actualidad. Casi huelga recordar que la Ley de 1881 nació vieja: gravada por el modelo de su predecesora, la de 5 de octubre de 1855, y por la remisión a ordenamien-

tos tan añejos como el Código de Comercio de 30 de mayo de 1829, el Decreto-Ley de 5 de febrero de 1869 y la Ley de 12 de noviembre siguiente. Luego, ha seguido la suerte de otros cuerpos legales españoles, modificados fragmentariamente con frecuencia, en lugar de ser reformados sistemáticamente en su conjunto, o derogados, para ceder el paso a un nuevo texto. Basta con un vistazo al tomo VI del Diccionario de Administración Española de MARTÍNEZ-ALCUBILLA (publicado en 1917) en sus páginas 694 y 695, para encontrar una impresionante lista de las modificaciones, a la sazón introducidas en el articulado de aquella Ley. Luego... han transcurrido cuarenta y dos años. Reformas ha habido, como la de la Justicia Local, que afectaban a capítulos enteros de la vieja Ley. En definitiva, resulta hoy imposible manejar el texto promulgado en 1881 sin anotaciones. En cambio, el denostado y derogado Reglamento de 22 de junio de 1894 fué el producto de una reforma de conjunto: la del Reglamento de 29 de diciembre de 1890 que había sustituido al de 13 de septiembre de 1888, recogiendo las experiencias de los primeros lustros de vigencia de las Leyes de 1881-88 y bajo la preocupación de su mejora. Y como la Ley de 13 de septiembre de 1888 fué también reformada en 22 de junio de 1894, entre los textos legales y reglamentarios existió una acertada sincronización de vigencias.

Naturalmente, tampoco dichos textos de 1894 se libraron del mal de las modificaciones parciales, pero hasta la promulgación de la nueva Ley de 1956 estaban confinadas, principalmente a la parte orgánica (como consecuencia del traslado jurisdiccional operado por la Ley de 5 de abril de 1904, y de la creación, supresión y restablecimiento sucesivos de una y luego dos Salas en el Tribunal Supremo, entre 1920 y 1944), así como a la esfera de la Administración Local (a partir de las innovaciones del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, continuado por la Ley homónima de 31 de octubre de 1935, y la de Régimen o Administración Local de 16 de diciembre de 1950). Las reformas propiamente procesales en la esfera contenciosa correspondiente a la Administración Central fueron pocas. Así la supresión en 1904 del antiguo «recurso extraordinario de revisión» (5 de abril de 1904), mucho después seguida por la creación de otro extraordinario de apelación (8 de mayo de 1931); la adición (en ocasiones bastante fugaces) de los motivos de inejecución de sentencias (R. D. de 14 de octubre de 1926 y Ley de 18 de marzo de 1944); el régimen de pruebas en las apelaciones (Ley de 26 de julio de 1935), y otras

simplificaciones de la citada Ley de 26 de julio de 1935. De tal modo acertadas algunas que, en 1952, al publicarse el texto refundido de 8 de febrero, se incorporaron a éste preceptos del antiguo Reglamento, como el artículo 341. Entre el mundo forense, el uso del viejo Reglamento estaba, en 1952, profundamente arraigado, por lo que no hubiera sido disparatado ponerlo al día, mediante una fácil adecuación al texto refundido. Ni tampoco lo hubiera sido en 1956, pese a la distinta ordenación de la nueva regulación aprobada. Más bajo el predominio de corrientes procesales de fondo civilista, el legislador prefirió el camino tajante de la derogación pura y simple, lo mismo del texto de 1894 que de las normas procesales locales del Reglamento de 17 de mayo de 1952 (artículos 261-375), sin parar mientes en que de paso derogaba algún precepto de la Ley por el mismo desarrollada (en el texto de 24 de junio de 1955, los artículos 386-400) (1).

La simplificación de fuentes operada se limitó a la parte procesal, pues en la orgánica subsistió la referencia (arts. 13-26 y disposición adicional 6.ª) a las normas regulatorias de las Audiencias Territoriales y del Tribunal Supremo, víctimas del deterioro jurídico que un largo y agitado tiempo ha producido en el venerable edificio de la Ley «provisional» del 15 de septiembre de 1870; sólo en cuanto a la base orgánica del Tribunal Supremo recordamos las Leyes de 17 de julio de 1945 y 20 de diciembre de 1952; al Decreto-Ley de 22 de abril de 1955, más los Decretos de 18 de noviembre de 1955, y —ya después de la nueva Ley Jurisdiccional— de 24 de junio de 1957. Luego, en los dos años transcurridos, el legislador ha puesto un laudable cuidado en evitar las derogaciones indirectas del texto de 1956; mas es dudoso si el artículo 39, párrafo 3.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración (texto de 26 de julio de 1957), no ha modificado el artículo 38, párrafo 2.º de la nueva Ley Jurisdiccional; o si su presunta antinomia puede ser salvada acudiendo al artículo 70, párrafo 3.º, de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio

(1) Recién publicada la nueva Ley Jurisdiccional no faltaron opiniones (como la de NEGRE VILLAVECCHIA: «Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa...», 1957, pág. 174) que olvidando la coma que separa las dos partes de la disposición final segunda, entendieron que «la Ley actual no ha derogado especialmente las disposiciones anteriores, sino que en forma general deja sin efecto las que se opongan a la presente Ley...». Pero el preámbulo de la Ley, enunciado primero: «Justificación de la Reforma», en su quinto párrafo no dejaba lugar a dudas: ...«prescindir de toda disposición reglamentaria...».

de 1958, que crea la categoría de «peticiones graciabiles» exentas del deber administrativo de resolución. Otros textos complementarios también de alcance modificadorio, son: respecto del artículo 53 de la nueva Ley Jurisdiccional, la novedad de los recursos de reposición «potestativos» que introdujo el artículo 126 de la citada Ley de Procedimiento Administrativo (2), y respecto del artículo 35, las Ordenes de 11 de noviembre de 1957 y 6 de marzo de 1958 sobre defensa de las Corporaciones locales. Aún podríamos recordar la amplitud que da la «Ley del Suelo» (12 de mayo de 1936, art. 223) al concepto de directamente interesados.

Quiere decirse con lo expuesto que el motivo alegado por la derogación del Reglamento de 1894 no se tuvo en cuenta en otros aspectos de la reforma, y que los caminos que pudieron seguirse en 1956 —derogación o adaptación incluso promulgando una «ley reglamentaria»— fueron, quizá, dos, y no uno, automático e indiscutible. Se escogió el primero, insistiendo en la carencia de razón de ser, de un Reglamento «que en su mayor parte no es más que una innecesaria transcripción de preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil». Y ahí, en las palabras subrayadas, radica el *quid* de la cuestión sobre la que llamamos la atención de los lectores. En efecto, lo que ya está resuelto es la aplicación supletoria de aquel texto, mucho más viejo que el derogado, y creemos que menos apropiado para dirigir un procedimiento cuya «especialidad» no implica precariedad o inferioridad, sino simplemente diversificación (3). Pues otra cosa

(2) Los recursos o instancias potestativas son una fuente de complicaciones y desigualdades procesales, al servicio del litigante más «resistente» a la duración del procedimiento, o beneficiado por ella.

(3) La idea de que no hace falta un texto completo consagrado al enjuiciamiento contencioso-administrativo se defiende por GONZÁLEZ PÉREZ (*Derecho procesal administrativo*, vol. II, pág. 39) en razón a que se trata de una «Jurisdicción especial» y, por tanto, que a su procedimiento «le serán aplicables todos los preceptos orgánicos y procesales comunes, si bien con las especialidades propias de la materia». Pero ¿cuáles son esos preceptos comunes en lo procesal? Porque las referencias de la Ley de 1870 a la «jurisdicción ordinaria» recogidas en los textos de 1894, 1952 y 1956 no corresponden a que hoy sean comunes los procedimientos civil y penal. En derecho sustantivo cabe llamar «derecho común» al civil, a pesar de las mermas que ha experimentado, y de acuerdo con el artículo 16 del Código Civil, considerar—condicional y parcialmente—aplicable este cuerpo legal, con carácter supletorio, en materia administrativa. Pero extender el concepto de común a la Ley de Enjuiciamiento civil, es puramente gratuito y convencional. Otra cosa sería, si existiera una ley verdaderamente común, a todos los procedimientos (que forzosamente se limitaría a ciertos principios introductorios del proceso) continuada por leyes procesales especiales. O bien un Código común, con normas generales e indistintas, y normas peculiares. Lo que si puede ser común es la

supondría minimizar las diferencias entre el o los procedimientos civiles, esencialmente privatistas, y el jurisdiccional administrativo, sustancialmente inspirado en el interés público, cuya salvaguardia resulta compatible con la existencia de las adecuadas garantías al justiciable y con un mínimo de equilibrio jurídico entre las partes. Mas volviendo a nuestro tema, y dado que el Reglamento de 1894 estaba *inspirado* por la Ley de 1881 y no sólo *reproducido* por completo de ella, hay que huir de la idea de que su derogación, acompañada de la amplia y vaga cláusula de supletoriedad, supone una aplicación en bloque de los títulos, capítulos y secciones, cuyos enunciados guarden analogía o correspondencia con otros contenidos en la nueva Ley Jurisdiccional. La aplicación supletoria establecida sólo podrá hacerse mediante una previa calificación, y en muchos casos a través de una adaptación cuidadosamente discernida, del alcance y de los efectos de los preceptos procesales supletorios respecto de las condiciones del procedimiento contencioso-administrativo. Ello resulta necesario para evitar previsibles *impasses* y anomalías jurídicas, salvando graves perturbaciones procesales que podrían ocasionarse por estas reconocidas circunstancias, no exhaustivas en su clase:

Primera: La Ley de Enjuiciamiento Civil está redactada pensando en la igualdad absoluta de las partes a causa de la equivalente naturaleza jurídica de sus pretensiones, entre las que raramente juega el interés público—por ejemplo, en los litigios que afectaren a un menor o desvalido—contra la insoslayable presencia de dicho superior interés en todo litigio administrativo; ello combinado con las ideas decimonónicas de que la dilación y la complicación estaban unidas a la mayor garantía del acierto en el fallo, y de que las partes podrían impulsar el curso de las actuaciones con ventajas sobre la dirección del Juez y sin menoscabo de la Justicia (4).

materia orgánica, y no procesal, aunque aprobando un nuevo cuerpo legal que ponga al día el de 1870 y alcance a las jurisdicciones civil, penal, contencioso-administrativa y social, cuando menos.

(4) El legislador no sólo ha mantenido, sino que ha acentuado en el texto de 1956 las diferencias de naturaleza entre los dos procedimientos, admitiendo expresamente los recursos por desviación de poder (art. 83) que como categoría determinante de una post-revisión especial, faltan en el proceso civil; manteniendo ciertas iniciativas de los tribunales en materia de admisibilidad, determinación de la competencia, y adopción de cauces concurrentes para situaciones como las que permiten optar, entre un truncamiento inicial de las actuaciones, otro intermedio mediante alegaciones previas o llegará una decisión final; y, en fin, permitiéndoles centrar el debate en torno a motivos no

Segunda: La Ley de Enjuiciamiento Civil está concebida en contemplación de una distribución orgánico-funcional de competencias muy diferente de la que preside el procedimiento contencioso-administrativo. Sería falaz la asimilación que se estableciera partiendo de que, al fin y al cabo, se trata de Salas establecidas en organismos plurijurisdiccionales, como son las Audiencias Territoriales y el Tribunal Supremo. Porque aquéllas actúan siempre, en lo contencioso, en primera o única instancia —al revés de lo que es regla general en lo civil—, y en cuanto al Supremo, sigue siendo Juzgado y Tribunal de instancia única nacional en los recursos contra los actos de la Administración del Estado y de las corporaciones e instituciones que tutele, y Tribunal de Apelación, sin casación, cuando se trate de recursos procedentes de la esfera local (5). La Ley de Enjuiciamiento Civil regula su procedimiento sobre la base de que los jueces de primera instancia son lo que su título indica, sin perjuicio de ejercer funciones de apelación respecto de procedimientos iniciados ante la Justicia local y de algunos otros especiales; que las Audiencias son sólo Tribunales de apelación con excepciones muy particularizadas; y que el Supremo también *in genere* es un organismo, no de instancia, sino consagrado a la casación, a la revisión y a otros recursos sin equivalente administrativo. Para suplir tal antinomia, la Ley de 1956 no ha regateado la inclusión de normas y hasta ha creado órganos especiales —la Sala de Revisión del artículo 17 y las Salas ampliadas del artículo 128—, pero con ello no ha obviado totalmente el inconveniente de la falta de armónica concordancia entre los preceptos procesales supletorios y los principales, para cuya efectividad deben servir. Por ejemplo, para los antiguos «recursos de queja» sobre los que guarda silencio la nueva Ley jurisdiccional hay que acudir al artículo 398 de la Ley de 1881 redactado refiriéndose a los jueces de primera instancia.

alegados (arts. 43 y 79). Y contra lo que a veces se escucha (confundiendo el sentido de las declaraciones del preámbulo, Enunciado II: «La jurisdicción administrativa», número 2, párrafo 4.º), tampoco su artículo 74 ha consagrado el viejo sistema de la prueba «dispositiva» del que queda un eco en el artículo 550 de la Ley de 1881.

(5) No se trata de un descuido ni de una rutinaria prolongación del sistema preexistente. El legislador huyó del camino de la instancia única con casación (preámbulo de la Ley de 1956, Enunciado II: «La jurisdicción contencioso-administrativa», párrafo 6) que se conserva, como regla en lo penal, y en lo social. Así la misión de las Salas III, IV y V del Supremo difiere mucho de la de las I, II y VI; y, por tanto, la aplicación de los mismos preceptos procesales, al funcionamiento de aquéllas y de la I, reposa sobre un equívoco.

Tercera: En casos concretos, nótase la presencia en la Ley de Enjuiciamiento Civil de preceptos incompatibles, no con un artículo determinado, sino con el sistema, la índole y los principios de la Ley Jurisdiccional de 1956. Naturalmente esto puede originar confusiones y quizá (si se reputa lícitamente previsible aquella malicia, que partiendo de la imperfección de la naturaleza humana tiende a preservar de sus entuertos) puede animar a los litigantes partidarios de «ganar» (o perder) tiempo, o de oscurecer situaciones jurídicas desfavorables para ellos, a que provoquen atascos, retrocesos e incidencias. Concretamente, citamos como ejemplos el planteamiento de una cuestión de competencia por inhibitoria (art. 72 de la Ley supletoria); pretender el planteamiento de un recurso nuevo a través de una reconvencción indirecta (art. 542 de la misma) (6); o pretender un «término extraordinario de prueba» (arts. 555 y 556 del tan citado cuerpo legal de 1881).

Cuarta: La aplicación en bloque de capítulos o secciones de la Ley de Enjuiciamiento Civil conduciría a la anomalía procesal —según nuestro modesto y falible criterio— de que ciertos procedimientos, derivados y secundarios, alcanzaran una complejidad y una extensión ausentes del proceso originario y principal del que se engendran, limitando correlativamente las facultades de juzgador, que serían menores que en aquél. Ejemplo típico es el procedimiento incidental regulado en los artículos 741 a 761 de la Ley de 1881, al no ser aplicada la tramitación señalada en los artículos 172 a 186 del Reglamento de 1894, y sobre todo su artículo 183.

Quinta: Se nota la ausencia de algunos preceptos concretos del Reglamento sin equivalencia en la Ley de 1881. GONZÁLEZ PÉREZ (*Derecho Procesal administrativo*, citado vol. II, págs. 712) recuerda el artículo 195, cuyo «contenido» sigue reputando aplicable, sobre la caducidad de la instancia. Añadamos la mención del 421, cuyo plazo de quince días proporcionaba a los ponentes la tranquilidad de poder estudiar sin excesivas prisas los autos, y refrenaba a las Secretarías de retenerlos hasta el último

(6) La jurisprudencia venía declarando que la reconvencción no era ejercitable ante la jurisdicción contencioso-administrativa (Sentencia de 21 de enero de 1936); mas como la base de tal criterio, el artículo 323 del Reglamento de 1894 ha sido derogado, la hipótesis del replanteamiento de la cuestión ahora, no es una exagerada aprensión, dada la elástica capacidad de algunos litigantes para alegar preceptos que les son útiles, sin otra preocupación que obligar a los tribunales a lastrar sus sentencias con considerandos que de otro modo nunca figurarían en ellas.

momento. Y la del 505, que aclaraba el extremo concerniente a la suspensión de sentencias de los Tribunales provinciales. Y porque no es materia exclusivamente adjetiva, silenciemos la superioridad del artículo 4, número 1.º, del Reglamento de 1894 sobre la redacción del artículo 2, apartado *b*) del texto de 1956.

II

Una de las misiones de la jurisprudencia es la de adaptar el viejo texto de 1881 a la mejor y más fiel operación de la reciente Ley de 1956 (7). Ello nos obliga a precisar el único alcance pretendido por las observaciones, ni exhaustivas, ni indiscutibles, que siguen. Que es el de llamar la atención de los interesados en la materia, sobre las perspectivas de aplicación supletoria de ciertas partes o preceptos de la Ley de 1881 a determinadas actuaciones o conjuntos procesales regulados en la nueva Ley Jurisdiccional. Nuestro designio no va más allá: tanto si algunas de las observaciones que siguen son compartidas por las personas autorizadas a causa de su especialización y, en su caso, consagradas posteriormente por la futura doctrina legal, como en el supuesto contrario de que no lo sean, estas páginas habrán cumplido su modesto objetivo. Para cuya realización reputamos consecuente seguir el orden del articulado de la nueva Ley de 1956. Mas como la vigencia de aquélla ha tenido efectividad desde el 27 de junio de 1957, aún no son mayoría los recursos resueltos desde tal fecha, conforme a sus preceptos. Forzoso es acudir a la más valiosa —y casi única— de las obras que exponen y comentan la nueva Ley: es la ya citada de GONZÁLEZ PÉREZ, y también a su manual titulado *Justicia Administrativa* (1958), que al anotar el texto legal inserto señala los preceptos que estima supletorios de la Ley de Enjuiciamiento Civil, tras de aquellos a los que completan.

Pasamos rápidamente sobre la *parte orgánica* de la nueva Ley, que

(7) Ya antes, la jurisprudencia había reconocido expresamente la aplicación supletoria de la Ley de 1881—según lo dispuesto por los artículos 105 del texto de 1894 y 109 del de 1952—en cuanto a los siguientes artículos: 10, 408, 411, 447, 483, 489, 490, 506, 508, 511, 514, 538 y 919. Y había rechazado terminantemente, la de los artículos 414 y 846, y menos terminantemente la del 849. Ahora, a medida que se le planteen los correspondientes casos, tendrá que proceder a una tamización de todos los preceptos que se invoquen como supletorios.

suscita pocos problemas interesantes para nuestro estudio. En efecto, los artículos 89 a 136 del Reglamento de 1894 estaban calcados o inspirados por los artículos 256 a 258, 260 a 262, 264 y 265, 268 a 279, 284, 285, 295, 313, 335 a 337, 349, 359 y 360, 363, 369 y 374 de la Ley de 1881, y por otros preceptos de la Ley Orgánica de 1870. Notamos, sin embargo, la falta de los artículos 116 y 117 del viejo Reglamento, aun cuando quedan suplidos por preceptos de carácter más general (los 284 y 285 de la Ley procesal). Creemos superior el texto del artículo 127 del Reglamento —al definir los autos— al correlativo del 369 de la Ley de 1881; y el del artículo 135 del Reglamento sobre los de los artículos 336 y 377 de la Ley rituaría. No hay tampoco grandes dificultades en cuanto a la mecánica general de las *recusaciones*; pero la legislación supletoria no está constituida por los artículos 188 a 193 y 234 a 247 de la Ley de 1881. Más ajustada a la configuración que en lo administrativo tienen los organismos jurisdiccionales nos parece la siguiente lista de preceptos supletorios: artículos 188 a 208, 211 a 215, 234 a 240 y 242 a 247; pero despojados de toda referencia a juzgadores unipersonales y a recursos inexistentes, como el de casación.

Otra cosa sucede con las *cuestiones sobre la competencia* de las Salas jurisdiccionales a que se refiere el artículo 8 de la Ley de 1956. No creemos que sean aplicables en bloque los artículos 72 a 115 de la Ley rituaría civil, por la anticipada razón de que las inhibitorias pugnan con la naturaleza del procedimiento jurisdiccional administrativo, tal como resulta de los artículos 8, 64 y 65 de la nueva Ley (8). Quienes puedan estar legitimados como parte —artículos 29 a 31 de la Ley— han de acudir al Tribunal ante el que se haya interpuesto un recurso que les afecte, aunque lo estimen incompetente, y suscitar como previa la alegación de tal incompetencia, que ha quedado recogida en la primera de las que regulan los artículos 71 y 82 de la Ley. Además, el Tribunal puede apreciarla de oficio, contra lo prohibido por el artículo 74 de la Ley de 1881. La tramitación aplicable puede ser la correspondiente a dichas alegaciones (arts. 72 y 73 de la Ley) y puede ser la sumaria que indica el párrafo 2.º del artículo 8 en relación con el 62 de la Ley Jurisdiccional: audiencia de las partes por el plazo de diez días (establecido en el último de los preceptos citados), con aportación de documentos, y decisión por auto,

(8) La nueva Ley constituye una base para rectificar alguna decisión jurisprudencial en contrario (Sentencia de 5 de diciembre de 1946).

susceptible, según los casos, de los recursos de súplica y apelación, o sólo del primero. Esta tramitación, cuya comodidad le augura un porvenir de frecuente uso —exclusivo ya en la práctica de la Sala V del T. S.—, difiere de la vía única que pueden seguir los Tribunales civiles —carentes de otro cauce procesal que el de la Ley de 1881— para el curso de las declinatorias (arts. 72, 79, 81, 82, 83 y 111 de la Ley de 1881). Ilustrativamente podrían ser útiles los criterios contenidos en los preceptos de los artículos 76, 81, 82 y 83 (muy poco aplicables a la realidad contencioso-administrativa), 99, 100, 102 a 110 (para el raro supuesto de la interposición simultánea de recursos sobre el mismo acto administrativo ante Salas de diferentes Audiencias). Y sobre todo el 111, sobre las competencias, mucho más previsibles, entre las Salas III y IV del Tribunal Supremo, puesto que la Orden de distribución de asuntos —6 de septiembre de 1957— no excluye la posibilidad de una dificultad clasificatoria, a diferencia de lo que sucederá con la Sala V, cuya esfera de conocimiento es más neta.

Clara parece la aplicación supletoria de los artículos 5 a 9 y 12 de la Ley de 1881 (sobre *representación y defensa* de particulares). Y la de los artículos 13 a 25, y 27 a 50, que fueron los inspiradores de los 275 a 287 del Reglamento de 1894 sobre *beneficio de pobreza*. Es discutible la conveniencia de que este «incidente» siga teniendo una concepción y una tramitación tan arcaicas como las de la Ley de 1881, reformada por el R. D.-L. de 3 de febrero de 1925 y por Ley de 20 de diciembre de 1952. Pero el problema excede del ámbito de nuestro estudio. De hecho, será la jurisdicción civil la que actúe por delegación. En cuanto a las *costas*, el artículo 131 de la Ley de 1956 contiene una laudable referencia específica al título XI, libro I de la Ley de 1881 (arts. 421 a 429, no muy lejanos de los 215 a 222 del Reglamento). No lo hace, en cambio, en materia de *plazos*; además de los artículos 256 a 259, 301, 303, 304, 305, 311 y 312 de la Ley rituaría, hay normas posteriores, que paradójicamente no son primordialmente aplicables, en el Código civil (art. 7) y también en el R. D. de 2 de abril de 1924 y en el D. de 23 de diciembre de 1957. Las novedades de la Ley de 1881 son escasas, en relación con los artículos 167 a 171 del derogado Reglamento de 1894.

En materia de *acumulaciones*, una reiterada práctica forense consagrada por la jurisprudencia había acortado distancias entre el procedimiento jurisdiccional administrativo y el civil. Pues a la acumulación «de autos» de los artículos 223 a 231 del Reglamento (inspirados por los

160, 163, 172, 184, 186 y 187 de la Ley rituarial de 1881) se había añadido, con la frecuencia necesaria, la de «acciones». Con un criterio automático de suplencias habrían de utilizarse los preceptos de los artículos 154, 156 a 159 de dicha Ley, por lo que a ésta hace; y los 160, 161 (números 1.º, 2.º y 5.º), 162, 163, 165, 168, 171 a 173, 184, 186 y 187 (con las acomodaciones precisas) por lo que toca a la otra clase de acumulación. Pero la verdad es que la vieja Ley de 1881 se adapta mal a los artículos 45 a 79 de la nueva Ley de 1956, y que la aplicación literal de los preceptos supletorios puede complicar el cauce a seguir ante los supuestos señalados. En el caso del artículo 45 nos parece que sólo cabe una acumulación al interponer la única demanda —supuesto compatible con el nuevo de ampliación del recurso que regula el artículo 46— y en el caso del artículo 47 (acumulación de «autos» o recursos) que el Tribunal puede actuar sin limitar la forma del trámite de audiencia de las partes a la particularización del artículo 170 de la Ley procesal (comparecencia e informe oral). El supuesto de acumulación de autos que se hallan en diferentes «Juzgados» —en este caso serían Tribunales o Secretarías de la misma Sala— en su hipotético planteamiento, podría degenerar en una reconocible cuestión de competencia.

Una remisión directa, pero vaga, «a lo dispuesto para estos casos en la Ley de Enjuiciamiento Civil» (9) contiene el artículo 49 de la Ley Jurisdiccional respecto del incidente de *determinación de la cuantía* del recurso. Parece que los preceptos aplicables serán los 492 a 494, completados por los artículos 747 a 759. Pero esto plantea el problema —cuyo examen ya no podemos dilatar aunque quede alejado en cuanto a su colocación dentro del articulado legal— de la tramitación de los *incidentes*, dada la concisión extrema del artículo 126 del texto de 1956. A este respecto conviene tener presentes, preferentemente, las disposiciones de sus artículos 127 a 129, el último de los cuales establece procedimiento especial y sumario para la subsanación de defectos que excusa la aplicación de los trámites más complejos de la Ley rituarial. En cuanto a los restantes incidentes, reafirmamos nuestro criterio de que la literalidad de la ley supletoria, no puede privar a los Tribunales de la jurisdicción,

(9) También el artículo 51 cita como normas que «se tendrán en cuenta» para fijar el valor de la pretensión las de la «legislación procesal civil», expresión que hubiera ganado en claridad, mencionando concretamente al artículo 489. Muy importante es la aplicación supletoria del artículo 483 respecto de los recursos de cuantía indeterminada.

de las facultades que tienen reconocidas en los procedimientos principales en los que susciten las cuestiones incidentales (10); concretamente en materia de prueba (arts. 74-75), y de medio de audiencia de las partes (arts. 77 a 79). Por lo tanto, en el uso del título III del libro II de la Ley de 1881 habrá que reputar aplicables los artículos 747 a 751, 753, 755 y 759. Precisarán de una amplia acomodación los artículos 752, 756, 757 y 758, teniendo presente lo dispuesto por la Ley Jurisdiccional respecto del proceso principal, y lo que establecían los antiguos artículos 182 y 183 del Reglamento derogado; y resultarán inaplicables las restantes, resolviéndose los incidentes por auto y no por sentencia. La excepción podría producirse cuando la decisión «ponga término al principal objeto del pleito, haciendo imposible su continuación» según la frase del artículo 369 de la Ley de 1881: supuesto poco frecuente en este procedimiento, y menos acorde con la conclusión por auto del procedimiento incidental en los casos de los artículos 62 y 73 de la Ley de 1956.

Retrocediendo al *procedimiento principal*, la primera materia en la que la Ley de 1881 completa a la de 1956 es la relativa al *emplazamiento* de demandados y coadyuvantes, por remisión concreta del artículo 65 de la Ley de 1956 al «proceso civil», es decir, al artículo 274 de la Ley de 1881, que a su vez se remite parcialmente al 272. Abundantes son los preceptos de la vieja Ley rituaria a los que hay que acudir, tratándose de la *demanda y de la contestación*, expresiones consagradas que felizmente ha respetado la nueva Ley, a diferencia de la clásica y borrada denominación de «excepciones». Volviendo a la demanda y contestación, la Ley de 1881 aporta las normas contenidas en los artículos 504 (párrafo final) y 505 a 520 (sobre presentación de documentos, copias de los escritos y los documentos); los artículos 542 y 540 no añaden nada notable al texto del artículo 69 de la Ley Jurisdiccional. Estas disposiciones no difieren mucho de los artículos 288 a 307 del derogado Reglamento. En cuanto a los antiguos «juicio en rebeldía» y «recurso de rescisión» de los artículos 199 a 213 del citado Reglamento, el párrafo 6 del artículo 68 de la Ley Jurisdiccional no autoriza la aplicación en bloque de los artículos 762 a 789

(10) La primera disposición supletoria de la Ley de 1956 es... la propia Ley de 1956; pues cuando una norma inserta en un capítulo excede por la amplitud de la determinación diceológica que contiene, de los supuestos incluidos en tal capítulo, no hay razón para no aplicarla a los que figuran en otros. Esto es lo que sucede a los citados 74, 75, 79 y 79 del capítulo I del título IV, respecto del artículo 126 inserto en el capítulo V del mismo título.

de la Ley rituaría, ni aun sólo la de sus artículos 762 a 768; pues las medidas de cautela que preveen los artículos 762 a 765 pueden pugnar con los derechos de la Administración como dueña o poseedora de bienes objeto de litigio, en tanto no sean suspendidos los efectos de su resolución según el artículo 122 de la nueva Ley. La facultad del rebelde que comparece tras de la prueba, o en segunda instancia, para solicitar la práctica de la prueba, del artículo 767, no puede modificar lo previsto en los artículos 67, 74 y 100 de la nueva Ley. Más aplicable parece lo dispuesto en los artículos 769, 770 y 771 (cuyo equivalente reglamentario, el 204, era más preciso); pero no puede servir de precedente respecto del recurso de revisión, omitido en la Ley supletoria; en los 772, 774 a 778 y números 1.º, 2.º y 4.º del 783 (cuyo equivalente, el 210 del Reglamento, era, quizá, más acertado), y en el 784 (11).

En el régimen procesal de las *alegaciones previas*, que equivale al de las viejas «excepciones» (arts. 72 y 73 de la nueva Ley), no hay lugar para la aplicación supletoria del texto de 1881 (arts. 536 a 539) al seguirse el curso de los incidentes. En cambio, la nueva Ley reitera un criterio de la de 1894 y del texto de 1952, remitiéndose al «proceso civil ordinario» —calificación aplicada con cierta simplicidad al «juicio ordinario» de mayor cuantía— en cuanto al *desarrollo de la prueba*; la Ley de 1894 y el texto de 1952 afinaban esta remisión en cuanto a los *medios de prueba*, aunque luego los completaran (arts. 56 y 57 de la Ley de 1894 y 55 y 57 del texto de 1952). Pero a pesar de la larga transcripción de preceptos del viejo texto procesal de 1881, en el Reglamento (los arts. 578 a 633) el legislador dejaba abierto un problema, que subsiste y que no es exclusivo de esta parte de la nueva Ley; porque se produce también respecto del artículo 121 relativo a los plazos. Y es que, después de la Ley de Enjuiciamiento Civil un cuerpo jurídico tan valioso como el Código civil consignó normas sobre la materia, no siempre coincidiendo o completando las del texto de 1881. Por eso no deja de resultar paradójico que en el procedimiento jurisdiccional administrativo tengan preferencia legal

(11) GONZÁLEZ PÉREZ (*op. cit.*, vol. III, págs. 199 y ss.) se pronuncia por la aplicación de los artículos 769 y 771 a 789, pero reconoce que el 779, párrafo 2.º ha de ser adaptado (como el 781) a la distinta regulación de la Ley de 1956. Y su opinión, pese a la simplicidad del artículo 68 de la nueva Ley que puede suscitar dudas sobre la subsistencia de un específico «incidente» de audiencia del rebelde, tiene en su favor el precedente de existir aquel procedimiento especial en el Reglamento derogado, a cuyo calor se forjó una continuada jurisprudencia.

los artículos 578 a 666 de la Ley de 1881 sobre los 1.216 a 1.244 del Código civil de 1881. El problema excede del campo de nuestro examen; el legislador debió acometer a fondo el problema de la selección y adecuación de los medios tradicionales de prueba a las exigencias de lo contencioso-administrativo. Del Código civil podemos aplicar en el procedimiento jurisdiccional-administrativo el principio general del artículo 1.214 —como regla—, los artículos 1.249 a 1.253, y en alguna ocasión los citados artículos 1.216 a 1.244. De la Ley de 1887, aparte de la aplicación acomodada de los artículos 538 a 666, servirán supletoriamente los artículos 313 a 315 (pero no el 254); 565, y 570 a 576. Los restantes de esta parte de la Ley de 1881 nos parecen superfluos —como el 566— o inaplicables por contradicción con la nueva Ley de 1956. Así sucede con el «término extraordinario de prueba», incompatible con el plazo común del artículo 74, párrafo 4. Rechazable es la enumeración del artículo 340 de la Ley de 1881 por restringir el texto del artículo 75 de la nueva Ley; superfluos los artículos 341 y 342 de aquella (12).

En cuanto a la fase de *vista* y *conclusiones*, resultan aplicables los artículos 313, 314, el párrafo final del 321, los 322 a 324, 329, 330, y 332 a 334 por lo que a las vistas hace; y 670 a 672 en cuanto a los escritos, por más que el 670 resulta más limitativo y formalista que el 78 de la Ley, y que del 672 hay que eliminar la mención del apremio. Es muy dudosa la compatibilidad del excepcional supuesto del artículo 331 de la vieja Ley con el 76 de la Ley de 1956, y huelgan también las referencias al apuntamiento. El artículo 325 nos parece modificado por el 16 de la nueva Ley y el 326 precisado de acomodación.

Respecto de la *sentencia*, el escueto texto del artículo 80 de la Ley de 1956 admite el suplemento de los artículos 338, 339, 343 a 347, 349 (párrafo 2.º), 350 a 363, 365 a 368. Nótese que, respecto del concepto de *cosa juzgada* mencionado en el artículo 82 y aludido en el 86 de la nueva Ley, da más luz el artículo 1.252 del Código civil que el 408 de la Ley de 1881. En cuanto a la *aclaración*, que ya no es «recurso», el texto supletorio del artículo 363 de dicha Ley, en compensación a la restricción de plazos, respecto de los de los artículos 85 y 86 del texto de 1952, parece ampliar la materia de lo aclarable allende el preciso ámbito del art. 456 del Reglamento derogado —la parte dispositiva del fallo que ofreciera

(12) Falta en la nueva Ley una regulación de la prueba *ad cautelam*, cuya existencia no puede desconocerse.

ambigüedad u oscuridad— por lo que para GONZÁLEZ PÉREZ el texto reglamentario sigue siendo la base que debe tenerse en cuenta (op. cit., vol. II, pág. 656). En fin, en cuanto a la *caducidad de la instancia*, completan la sobria indicación del artículo 91 de la nueva Ley los artículos 412, 413 y 416 a 419 de la de 1881.

En la materia de los *recursos contra providencias, autos y sentencias* (sólo definidas en el artículo 369 de la Ley supletoria), como las peculiaridades del procedimiento contencioso-administrativo respecto del civil no excluyen la aplicación de denominaciones idénticas, se corre con facilidad el peligro de extender inadecuados preceptos supletorios de aquel origen. Y así, en el caso del *recurso de súplica* habremos de contentarnos con utilizar prudentemente los artículos 378, 379, 401 y 402 de la Ley de 1881 (falta un equivalente al 455 del Reglamento).

En el *recurso ordinario de apelación*, con los 840, 842 a 846, 869, 871 y 874. El 862, muy importante, rebasa en sus números 3.º, 4.º y 5.º lo establecido en el artículo 100, párrafo 1.º, de la Ley de 1956; pero debe de aceptarse por el sentido jurídico que revela. Muy dudosa es la aplicación del 863, y creemos que inadecuada la del 864; el 866 es superfluo, como el 868. La determinación de las consecuencias de la apelación en ambos efectos figura en los artículos 383 y 388 de la Ley ritual. En el *recurso extraordinario de revisión* subsiste el criterio de la Ley de 1894, reiterado en 1952, de remitirse a las secciones 2.ª, 3.ª y 4.ª del título XXII del libro XI de la Ley de 1881, es decir, a los artículos 1.797 a 1.809. En este punto no hay dudas, pese a que los artículos 1.806 y 1.808 contienen menciones propias del proceso civil. Pero quizá hubiera sido útil respecto de los casos a) y b) del artículo 102 de la Ley de 1956 —que pudo servir de base a un recurso especial, dada la diferencia entre la contradicción de pronunciamientos y la de sentencias por una parte, y los demás motivos de revisión por otra— establecer el trámite previo del recurso de súplica, facilitando la solución del recurso cuando el Tribunal reconociera su humano desacierto.

La nueva Ley Jurisdiccional ha suprimido el antiguo recurso de *reposición*, absorbido por el de *súplica*, y ha privado de tal carácter a los de *aclaramiento* (aunque pueda pedirse), y de *nulidad* de actuaciones, que siempre constituyó una variedad de los incidentes respecto de la que consigna normas (arts. 127 a 129). En cuanto al de *queja*, omite toda indicación, si bien permite plantear al apelado la cuestión de la indebida admi-

sión de la apelación. Hay que acudir supletoriamente a los artículos 398 a 400 del texto de 1881, pero acomodando sus inaplicables referencias a autoridades judiciales diferentes (13).

En los *procedimientos especiales* del capítulo IV del título IV de la Ley de 1956, no hay novedades supletorias que registrar en relación con el articulado de la Ley de 1881; por su índole hay que acudir más bien a otros preceptos administrativos, como la Ley de Régimen local (artículos 362, 366 y 375); lo que también sucede respecto de la *suspensión de la ejecución del acto o resolución recurrida* (arts. 726 y 725 de aquella Ley). Tampoco la materia de *ejecución de sentencias* permite muchas remisiones a la Ley rituarial, por más que GONZÁLEZ PÉREZ (op. cit., volumen III, pág. 168) entienda que son aplicables los artículos 928 a 931 y 937 a 942 del texto de 1881 para la «liquidación de sentencias». En tal hipótesis también habría que tener presentes los artículos 932 a 936, y prescindir de los párrafos 2.º y 3.º del 937. Huelga añadir que el régimen privilegiado y peculiar de la Administración que consagran las leyes de 1.º de julio de 1911 y de 26 de julio de 1957, entre otras, no se acomodan bien con los supuestos ordinarios que se dan en los procesos civiles para «liquidar» las sentencias.

III

Deseamos a la Ley de 27 de diciembre de 1956 una larga y feliz vida, puesto que satisface las exigencias jurídicas actuales de la vida española en la materia que regula. Pero si en toda obra humana cabe un punto de perfeccionamiento, es posible que en algún futuro, aunque no sea inmediato, retoque de su texto, se lleguen a matizar algunos aspectos de la aplicación supletoria de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Entretanto, como se ha dicho, será misión de la jurisprudencia conseguir el armónico aco-

(13) A estas materias consagraba el Reglamento derogado los artículos 452 a 455 (reposición: no teniendo concordancia directa en el texto de 1881 el último de aquéllos); 456 a 458 (aclaración); 459 a 460 (nulidad de actuaciones); 461 a 476 (apelación cuyo alcance matizaba: el contenido del 470 era útil, pues no le encontramos equivalencia adecuada en la Ley de 1881); 477 a 480 (queja: la derogación de estos preceptos obliga cuando se trate de las deducidas, por no haberse admitido la apelación a acudir directamente a la ley supletoria), y 481 a 495 (que resultaban superfluos al remitirse la antigua Ley jurisdiccional a la de 1881).

plamiento y la mejor inteligencia posibles entre la nueva Ley y los preceptos de la de 1881 que hayan de completarla. Mas no exclusivamente. La tarea, que será en algunos casos ardua, exige la colaboración de cuantos intervienen en los procedimientos jurisdiccionales administrativos.

En España, la crítica jurídica —tan recatada respecto de lo que nuestros padres llamaban «poder legislativo», y tan benévola respecto de lo que calificaban de «poder ejecutivo»— ha sido siempre bastante exigente al enfocar la actuación del antiguo «poder judicial», y dentro de él, particularmente severa con los tribunales encargados de la aplicación del Derecho Administrativo, en la que se les atribuía un deterioro, en buena parte causado por la forma de plasmarlo en normas positivas, o por la consumación de sus aplicaciones gubernativas previas a la vía jurisdiccional, que resultaba impotente para reparar todos los supuestos extrajurídicos producidos. En realidad, a la jurisprudencia de cualquier clase se la debe exigir que sea *justa*, es decir, acertada; y si además es *bueno* su nivel técnico, mejor. El remedio para conseguirlo es sencillo: colocar a los encargados de elaborarla en condiciones tales que conduzcan a una elevada actuación jurisdiccional. Lo que no se la pueden pedir son milagros. Y para aproximarse al milagro procesal de que una Ley como la de 1881 encaje perfectamente con los supuestos de otra como la de 1956, se han de precisar, no sólo toda la inteligencia, la experiencia, el celo y la buena voluntad de nuestros Tribunales, sino la colaboración de los representantes de las *partes* en los recursos (14). Y por supuesto que la muy valiosa de orden doctrinal que pueden aportar los especialistas de la cátedra, como ya lo han hecho GONZÁLEZ PÉREZ, GARCÍA DE ENTERRÍA, SERRANO GUIRADO y GARRIDO FALLA de modo insuperable. Mas hay otra colaboración que tampoco cabe olvidar: la de las autoridades administrativas (15). Las recientes Leyes de 27 de febrero de 1957 y de 17 de julio

(14) Al hacerse obligatoria la intervención de los abogados en los procedimientos generales de la nueva Ley, es de suponer que no se producirán desaciertos de dirección capaces de producir la pérdida de recursos, de contenido fundado. La nueva Ley ha sido benevolente con los profesionales del foro, al obligar a los tribunales a que les adviertan de ciertas omisiones para subsanarlos (y no sólo formales—artículos 49 y 57—, sino también técnicas—artículos 43 y 79—). Benevolencia que repercutirá sobre los litigantes, eventualmente amenazados con las condenas en costas, al ser obligatorio un pronunciamiento expreso sobre tal extremo que antes solía silenciarse en casi todas las sentencias del Tribunal Supremo.

(15) De ahí la posible utilidad de reuniones entre ciertas autoridades administra-

de 1958 permiten abrigar fundadas esperanzas de que para el Derecho administrativo español se han iniciado nuevos horizontes. Ampliados éstos, el procedimiento jurisdiccional encontrará compensaciones que neutralizarán en muchos casos las dificultades de aplicación supletoria de la por lo visto eterna Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881.

tivas—como los Secretarios generales Técnicos de los Ministerios—, letrados de cuerpos del Estado, catedráticos y magistrados, para examinar los problemas de regulación, aplicación y jurisdicción en materia administrativa. Acaso de esos contactos surgieran superaciones o correctivos de ciertos puntos de vista, excesivamente profesionales o unilaterales.