

# INFORMACION LEGISLATIVA

A cargo de JOSE M.<sup>a</sup> AMUSATEGUI, JOSE LUIS LLORENTE, RAFAEL IZQUIERDO y ROGELIO PEREZ MARTINEZ.

## DERECHO CIVIL

### I. Parte general.

**HEREDAMIENTOS DE AGUAS:** *Se dan normas ordenando el régimen de los Heredamientos de aguas en Canarias; se faculta al Gobierno para extender su aplicación a figuras jurídicas similares que hayan de actuar en cualquier otra parte del territorio nacional. (Ley 27 diciembre 1956; B. O. del 30.)*

A. **Exposición:** 1. *Personalidad jurídica.* a) Agrupaciones existentes. Se reconoce personalidad jurídica a aquellas agrupaciones de propietarios de aguas privadas que con los nombres de «Heredades», «Heredamientos de aguas», «Dulas», «Acequias», «Comunidades» u otros semejantes vienen constituidas en el archipiélago canario (art. 1.º). Se considerarán como asociaciones de interés particular, de las definidas en el artículo 35, número segundo del Código civil (art. 2.º)

b) Agrupaciones de futura constitución. Se les reconoce personalidad jurídica a las que se constituyan con fines análogos (art. 1.º). Se organizarán con arreglo a alguna de las figuras legales existentes en nuestro Derecho. Si no adoptaren forma específica se considerarán como asociaciones de interés particular de las definidas en el artículo 35, número segundo del Código civil (art. 2.º).

c) La personalidad jurídica de la agrupación será distinta de la que tengan sus miembros o componentes (art. 7.º).

2. *Forma de constitución.* a) Escritura pública. Es requisito inexcusable para las que en adelante se constituyan. Las que ya vinieren funcionando no necesitarán más que acreditar su existencia, para lo cual bastará que así se haga constar en acta de notoriedad o que hayan sido reconocidas en actuaciones judiciales o gubernativas (art. 3.º).

b) Estatutos. Deberán en todo caso consignarse en instrumento público, aun cuando vinieren aplicándose de antiguo o tuvieren carácter meramente consuetudinario (art. 4, p. 1.º). Son principios básicos de los Estatutos a que habrán de adaptarse, incluso los existentes: Primero: Expresión del nombre, domicilio y objeto de la agrupación de que se trate. Segundo: Derecho de todos los miembros a intervenir en la vida de la agrupación. Tercero: Organización de una Junta Rectora encargada de la administración de la agrupación, que llevará la representación de su personalidad jurídica y siendo personal el voto de sus miembros. Cuarto: Ne-

cesidad de Asamblea general y de acuerdo por mayoría de dos terceras partes de las cuotas para todos los actos de disposición relativos a los bienes que sean patrimonio de la agrupación. Quinto: Rendición anual de cuentas, cuya aprobación corresponderá a la Asamblea general. Sexto: Reglas para los casos en que la agrupación haya de extinguirse y liquidarse (art. 6.º).

Los Estatutos serán ley fundamental de la agrupación y no podrán modificarse, sino en Asamblea general y por mayoría cualificada, votando en favor dos terceras partes de las cuotas o intereses agrupados (art. 4.º, p. 2.º).

c) Inscripción. Se efectuará, en su caso, en el Registro de la Propiedad correspondiente al lugar en que nazcan o se alumbren las aguas, o la parte principal de estas (art. 5, p. 3.º).

En la inscripción extensa se hará constar el volumen del caudal de aguas y las circunstancias de los demás elementos inmobiliarios, indivisibles y de uso común accesorios de éste, consignándose el número de participaciones o fracciones en que se divide dicho caudal, los datos necesarios para identificar la entidad, los principios básicos de organización y régimen, así como aquellos pactos que modifiquen el ejercicio o contenido de los derechos reales a que la inscripción se refiere, todo ello sin perjuicio de que cada dueño pueda inscribir como finca independiente suya las aguas y cuotas que en aquellos bienes le pertenezcan (art. 5.º, p. 1.º).

No será necesaria la inscripción en ningún Registro gubernativo de Asociaciones (art. 5.º, p. 4.º).

3. *Régimen de la Comunidad.* a) Patrimonio de la agrupación. Se considerará, por regla general, patrimonio de la agrupación lo indivisible y de uso común, tales como: terrenos en que nazcan las aguas, fuentes y manantiales mientras no se alumbren y dividan, galerías, pozos, maquinarias, estanques, canales de distribución, arquillas divisorias y cualesquiera otros bienes parecidos, destinados al mejor aprovechamiento de dichas aguas por todos los partícipes.

b) La personalidad jurídica de la agrupación, que será distinta de la que tengan sus miembros o componentes, se extenderá a todos los actos que menciona el artículo 38 del Código civil (art. 7.º, párr. 1.º). Para atender a los gastos que se originen y a falta de otros recursos, cabrá realizar derramas en proporción a las respectivas cuotas o participaciones, pudiendo también decretarse para aquella finalidad el secuestro de aguas en lo puramente indispensable para la misma, si bien para acordarse habrá de procederse como en los actos de disposición (art. 8.º).

c) No procederá nunca la acción divisoria.

d) Derechos de los miembros: a') cada dueño podrá inscribir como finca independiente suya las aguas y cuotas que le pertenezcan; b') cada miembro dispondrá libremente de sus aguas, aunque sujetándose a las reglas que por órgano estatutario competente se adopten para mejor aprovechamiento del caudal (art. 7.º, párr. 2.º).

No procederá nunca el retracto de comuneros (art. 7.º, párr. 3.º).

B. *Observaciones.*—Son heredamientos, agrupaciones de propietarios de aguas privadas que se constituyen para el mejor régimen de distribución

de aguas entre los partícipes y para la resolución de las dudas y conflictos que entre ellos puedan surgir en la distribución y aprovechamiento del agua. Existen con preferencia en Canarias y su origen es antiguo.

Las normas a que acomodaban su funcionamiento eran de carácter consuetudinario y en ocasiones reglamentos, obra de los mismos interesados.

De las dificultades que una ordenación consuetudinaria, u obra de los mismos partícipes supone, sale al paso, poniendo término a esas deficiencias ya señaladas por la doctrina, la presente Ley. Su necesidad era indudable: porque su personalidad jurídica era dudosa, porque su funcionamiento y otros puntos de interés no estaban regulados y, como dice el Preámbulo, aunque en la realidad práctica ningún obstáculo serio se oponía a su funcionamiento (implícitamente se admitía su capacidad), en ocasiones «un celo excesivo o una preocupación técnica», crearon dificultades; y es que oficialmente carecían de una personalidad reconocida en Derecho.

Al reconocérseles personalidad se soluciona el difícil problema de su representación y se hace factible su actuación ante los organismos estatales.

Existe libertad de configuración y se respeta la que las ya existentes eligieron, y en cuanto a las futuras que no adoptan forma específica se consideran asociaciones de interés particular, lo que en definitiva supone también un reconocimiento de régimen autonómico. La seguridad del interés privado y del interés social ha aconsejado, no obstante, el establecimiento de normas de derecho necesario en orden a las modificaciones de los estatutos y al contenido de los mismos.

La naturaleza jurídica de estas comunidades fué siempre punto de discrepancia en la doctrina. Las opiniones son numerosas, desde aquellas que las conceptualizan de comunidad de tipo germánico en mano común que participa de los caracteres de la romana o por cuotas, hasta su consideración por algún autor de comunidad romana sin acción de división. (R. P.)

## II. Derecho de obligaciones.

1. ARRENDAMIENTOS URBANOS: CONDICIÓN DE LOS EXTRANJEROS: APÁTRIDAS Y REFUGIADOS: *Se establece la igualdad en los beneficios para los extranjeros refugiados y apátridas; concepto y calificación de los mismos.* (Decreto 22 febrero 1957; B. O. del 24.)

A. EXPOSICIÓN: 1. Principio de igualdad de derechos. «Los extranjeros que conforme al presente Decreto sean calificados de refugiados o apátridas, gozarán de los mismos beneficios que a los españoles concede la Ley de Arrendamientos Urbanos de veintidós de diciembre de mil novecientos cincuenta y cinco, texto articulado de trece de abril de novecientos cincuenta y seis.» (Art. 1.º)

2. Concepto y calificación de refugiados apátridas. «Se considerarán refugiados, a efectos de esta disposición, los extranjeros que, residiendo en territorio español durante tres años al menos, no pudieren o no quisieren reintegrarse al país de que fueren nacionales o gozar de la protección diplomática de éste, por temor a ser objeto de persecución fundada en motivos de raza, religión, opiniones políticas u otras análogas. Por apátrida se entenderá al extranjero que con el mismo tiempo de residencia efectiva en España no pueda ser legalmente considerado súbdito de otro Estado.» (Artículo 2.º) «La calificación de refugiado o apátrida se hará a cada solici-

tante por una comisión integrada por representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia y Gobernación.» (Art. 3.º)

B. OBSERVACIONES: 1. Ya en la exposición que en este mismo lugar se hizo (1) de la Ley de Bases de A. U. de 22 de diciembre de 1955, se planteaba el problema de los apátridas ante el precepto de la Base 2.ª, apartado 2, llevado luego al artículo 7.º del texto articulado. Independientemente de la crítica que merezca el principio de reciprocidad instaurado por la nueva regulación en sustitución del de igualdad que regía antes (art. 12. L. A. U., texto articulado de 21 de marzo de 1947) y que constituye una importante excepción al artículo 27 del Código civil (2), es evidente que tiene gran interés ante todo criterio de reciprocidad el ahora establecido en la L. A. U. la consideración de apátridas y refugiados. Cuando de tal problema se trata, no cabe a menudo legal o materialmente la referencia al estatuto nacional y, como indica el preámbulo de la disposición que se anota, parece lógico y humano acudir a la ley del domicilio.

El artículo 20 del Decreto de 29 de diciembre de 1931, sólo refería la reciprocidad a las disposiciones sobre prórroga y tasa de los alquileres, y durante su vigencia, precisamente respecto de un apátrida y por el hecho de serlo, ya que no podía acreditar dicha reciprocidad, un Juzgado de Madrid, en Sentencia de 24 de abril de 1945, le denegó el beneficio de prórroga. Puede verse la sentencia y observaciones sobre ella en la Revista de Derecho procesal, I, 1945, número 3.º, páginas 473 a 475.

2. Parece seguro afirmar que es esta la primera disposición que se dicta en España (3), con relación al grave problema de los apátridas y refugiados, agudizado por causas sobradamente conocidas en los últimos años (4).

Es acertada la distinción entre refugiados y apátridas y responde a los textos internacionales, desde el adoptado en la conferencia de La Haya de abril de 1930, hasta los más recientes creada ya la Organización de las Naciones Unidas y que han dado lugar a la I. R. O. (Organización Internacional de Refugiados) heredera de la I. G. R. C. (Comité Intergubernamental de Refugiados), y en cierto modo de la U. N. R. R. A. (R. I. A.)

## DERECHO PROCESAL

1. PROCESOS ESPECIALES: PROCESO DE PROPIEDAD INDUSTRIAL: *Se modifica el artículo 271 del Estatuto de la Propiedad Industrial de 26 de julio de 1929, texto refundido de 30 de abril de 1930, en el sentido de imponer con carácter obligatorio la intervención de Abogado y Procurador en los juicios de nulidad del Registro de la Propiedad Industrial. (Decreto-ley 12 abril 1957; B. O. del 10 mayo.)*

(1) A. D. C., tomo IX, fascículo 1.º, pág. 223.

(2) Pueden haber motivado esta modificación razones de defensa de los intereses de españoles en el extranjero, fundamento principal del criterio de reciprocidad, como en materia arrendaticia apunta GALLARDO RUEDA en "Los problemas de la Ley de Arrendamientos Urbanos", A. D. C., I (1948), 1.º, pág. 128.

(3) No así en cuanto a Marruecos, pues el Dahir de 1.º de junio de 1914 sobre la condición civil de los españoles y extranjeros, ya preveía en su artículo 4.º que "los extranjeros sin nacionalidad conocida o a quienes no pueda atribuirse nacionalidad determinada, residentes en la Zona española, estarán sometidos, en lo concerniente a su estado civil a su capacidad y a los derechos y deberes de familia, al Código civil español".

(4) Un estudio completo de estos problemas y su reflejo en los Derechos internos y en el Internacional, puede verse en el artículo "Apátrida" de la N. E. J., tomo 2.º, págs. 732 a 743, original de A. Quintano Ripollés.

La complejidad de estos juicios de nulidad y la necesidad de evitar que, amparándose en el carácter, hasta ahora potestativo, de la intervención de los profesionales citados, las partes fueran representadas y dirigidas por personas no habilitadas para el ejercicio de dichas profesiones, han sido los motivos sustanciales de la reforma.

2. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: *Se establece una nueva regulación de la misma. (Ley 27 diciembre 1956; B. O. del 28.)*

A. EXPOSICIÓN: A. Régimen jurídico. a) Ambito temporal. 1. Vigencia. La presente Ley entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* (Disp. final 1.ª).

2. Eficacia derogatoria. Quedan derogadas las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la jurisdicción y procedimiento contencioso administrativo, así como las reguladoras del procedimiento administrativo en cuanto se oponga a la presente Ley (Disp. final 2.ª).

b) Ambito material (Materia contencioso-administrativa). 1. Aspecto positivo. La jurisdicción contencioso-administrativa conocerá: a) En general. De las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho Administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley. Se entenderá a estos efectos por Administración Pública: a) La Administración del Estado, en sus diversos grados. b) Las Entidades que integran la Administración Local, y c) Las Corporaciones e Instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado o de alguna Entidad Local (art. 1.º).

b') En particular. a) Cuestiones referentes a los contratos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, celebrados por la Administración Pública, cuando tuvieren por finalidad obras y servicios públicos de toda especie. b) Cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, y c) Cuestiones que una ley le atribuya especialmente. (artículo 3.º). Conforme al artículo 4.º, la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa se entenderá al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden administrativo, directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo, salvo las de carácter penal, pero la decisión que se pronuncia no producirá efecto fuera del proceso en que se dicte, y podrá ser revisada por la jurisdicción correspondiente.

2. Aspecto negativo. No corresponderán a la Jurisdicción contencioso-administrativa: a) Cuestiones de índole civil o penal atribuidas a la jurisdicción ordinaria, y aquellas otras que, aunque relacionadas con actos de la Administración Pública, se atribuyan por una Ley a la jurisdicción social o a otras jurisdicciones. b) Cuestiones que se susciten en relación con los actos políticos del Gobierno, como defensa del territorio nacional, relaciones internacionales, seguridad interior del Estado y mando y organización militar, sin perjuicio de las indemnizaciones que fueran procedentes, cuya determinación sí corresponde a la Jurisdicción contencioso-administrativa. c) Decisión de cuestiones de competencia entre la Administración y las jurisdicciones ordinarias o especiales y las de conflictos de atribuciones (art. 2.º).

c) Derecho supletorio. En lo no previsto en esta Ley regirán como supletorias la de Enjuiciamiento civil y las disposiciones orgánicas generales del Tribunal Supremo y de las Audiencias Territoriales (Disp. adic. 6.ª).

B. Requisitos.

a) Sujetos.

1. El órgano jurisdiccional (ante quienes).

a') Jurisdicción. La jurisdicción contencioso-administrativa se ejercerá por los siguientes órganos:

a) Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales. En cada Audiencia Territorial se constituirá una Sala de lo Contencioso-administrativo, con la misma competencia territorial y sede que aquélla. Se autoriza la creación de otras Salas cuya jurisdicción podrá limitarse a una o varias provincias y su sede radicar en la capital de cualquiera de ellas (artículo 9.º), y también de que la sede de la Sala de lo Contencioso-administrativo radique en capital de provincia distinta de aquella en que la tenga la Audiencia Territorial respectiva (Disp. adic. 2.ª).

b) Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

Se autoriza al Gobierno para que, a propuesta del Ministro de Justicia, cree una nueva Sala de lo Contencioso-administrativo en el Tribunal Supremo (Disp. adic. 1.ª).

c) Sala de Revisión de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

Carácter: La jurisdicción contencioso-administrativa es improrrogable. Los órganos de la jurisdicción podrán apreciar, incluso de oficio, la falta de jurisdicción, previa audiencia de las partes sobre la misma (art. 5.º, 1 y 2).

Los Organos de la Jurisdicción que fueren competentes para conocer de un asunto lo serán también para todas sus incidencias y para fiscalizar la ejecución de las Sentencias que dictaren (art. 8.º, 1).

b') Competencia.

Carácter: La competencia de las Salas de lo Contencioso-administrativo no será prorrogable y podrá ser apreciada por los mismos, incluso de oficio, previa audiencia de las partes (art. 8.º, 2).

Reglas de competencia:

Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales.

a") Jerárquica. Conocerán en única o primera instancia de los recursos que se formulen en relación con los actos no susceptibles de recurso administrativo ordinario de los Organos de la Administración Pública, cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional y de las cuestiones que susciten los Gobernadores civiles y los Presidentes de las Corporaciones locales al decretar la suspensión de acuerdos adoptados por éstas (art. 10).

b") Territorial. Será competente la Sala de la Audiencia Territorial en cuya circunscripción se realice el acto por razón del cual se formule el recurso (art. 11).

Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

Conocerán. a) En única instancia, recursos que se formulen en relación con los actos de los Organos de la Administración Pública, cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional.

b) En segunda instancia, de los recursos que se deduzcan en relación

con las decisiones susceptibles de apelación de las Salas de las Audiencias Territoriales.

c) De los recursos de revisión contra sentencias firmes de las Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales (art. 14).

Sala de Revisión de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

Conocerá de los recursos de revisión que se formulen contra sentencias firmes de cualquiera de las Salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (art. 17).

c') Compatibilidad (abstención y recusación).

Son justas causas de abstención y, en su defecto, de recusación de los Presidentes, Magistrados y Secretarios de las Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, además de las señaladas en la L. E. C., las que determina el artículo 25 referentes al parentesco o circunstancias en relación con la autoridad o funcionario intervinientes en el acto impugnado.

2. Las partes.

a') Capacidad.

Tendrán capacidad procesal ante la jurisdicción contencioso-administrativa, además de las personas que la ostentan con arreglo a la L. E. C., la mujer casada y los menores de edad en defensa de aquellos de sus derechos cuyo ejercicio está permitido por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia del marido o persona que ejerza la patria potestad o tutela respectivamente (art. 27).

b') Legitimación de las partes.

a") Demandante (quiénes). 1. Están legitimados para demandar la declaración de no ser conformes a derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones de la Administración los que tengan interés directo en ello y las Entidades, Corporaciones e Instituciones de Derecho Público y cuantas Entidades ostentaren la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo si el recurso tiene por objeto la impugnación directa de disposiciones de carácter general de la Administración Central, siempre que la disposición impugnada afectare directamente a los intereses dichos, y no sea suficiente la legitimación anterior.

2. Si se pretende, además, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y el restablecimiento de la misma, únicamente estará legitimado el titular de un derecho derivado del ordenamiento que se considere infringido por el acto o disposición impugnados.

3. La Administración cuando no pueda anular o revocar algún acto suyo por sí misma, estará legitimada para deducir cualquiera de las anteriores pretensiones (art. 28).

b") Demandada (frente a quiénes). Se considera como tal la Administración de que provenga del acto o disposición impugnados y las personas a cuyo favor derivasen derechos del mismo (art. 29).

c") Coadyuvante. Puede intervenir como coadyuvante del demandado cualquier persona que tenga interés directo en el mantenimiento del acto o disposición recurridos y, como coadyuvante de la Administración que demande la anulación de sus propios actos lesivos quien tenga interés directo en dicha pretensión (art. 30).

c') Postulación.

Las partes deberán conferir su representación a un Procurador o valerse tan sólo de Abogado con poder al efecto. Cuando actúen representados por un Procurador, deberán ser asistidas por Abogado. Podrán, no obstante, comparecer por sí mismos los funcionarios públicos en el procedimiento especial en materia de personal (art. 33).

La representación y defensa de la Administración General del Estado ante la Jurisdicción contencioso-administrativa corresponderá a los Abogados del Estado (art. 34, 1).

b) Objeto.

1. La pretensión.

a') El demandante podrá pretender la declaración de no ser conformes a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación. También podrá cuando esté legitimado pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de daños y perjuicios, cuando proceda (art. 41 y 42).

b') Actos impugnables. Disposiciones y actos de la Administración no susceptibles de ulterior recurso ordinario en vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si éstos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a aquélla o hagan imposible o suspendan su continuación (art. 37, 1).

Las disposiciones de carácter general dictadas por la Administración del Estado o por las Entidades locales o Corporaciones e Instituciones públicas podrán impugnarse directamente ante la Jurisdicción contencioso-administrativa una vez aprobadas definitivamente en vía administrativa, y también los actos producidos en aplicación de las mismas (art. 39, 1 y 2).

No se admitirá recurso contencioso-administrativo:

a) Actos reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los conformativos de acuerdos consentidos.

b) Actos de policía sobre prensa, radio, cinematografía y teatro.

c) Ordenes ministeriales sobre ascensos y recompensas militares.

d) Resoluciones en expedientes gubernativos regulados en el Código de Justicia Militar.

e) Resoluciones que pongan término a la vía administrativa como previa a la Judicial.

f) Actos dictados en virtud de una Ley que expresamente los excluya de la vía contencioso-administrativa (art. 40).

c') «Silencio administrativo». Cuando se formulara alguna petición ante la Administración y ésta no notificare su decisión en el plazo de tres meses, el interesado podrá denunciar la mora, y transcurridos tres meses desde la denuncia, podrá considerar desestimada su petición, al efecto de formular frente a esta denegación presunta el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda o esperar la resolución expresa de su petición. En todo caso, la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa, debidamente fundada (artículo 38).

d') Cuantía. La cuantía del recurso se fijará en el escrito de interposición y vendrá determinada por el valor de la pretensión, que se fijará te-

niendo en cuenta las normas de la legislación procesal civil con las especialidades que señala la Ley. En los supuestos de acumulación la cuantía se determinará por la suma del valor de las pretensiones sin que la posibilidad de apelación se comunique a las de cuantía inferior (arts. 49, 50 y 51).

2. Pluralidad de pretensiones.

a') Acumulación inicial (acumulación de acciones).

El actor podrá acumular en un proceso las pretensiones no incompatibles entre sí y deducidas en relación con un mismo acto o disposición o que aun referidas a varios actos o disposiciones, unos sean reproducción, confirmación o ejecución de otros o exista entre ellos cualquier otra conexión directa (arts. 44 y 45).

b') Acumulación sucesiva por inserción (ampliación del recurso).

Cabe dicha ampliación cuando antes de formalizarse la demanda se dicte algún acto o disposición que guarde la relación ya apuntada con el que sea objeto del recurso en tramitación (art. 46).

c') Acumulación sucesiva por reunión (acumulación de autos).

Interpuestos varios recursos con ocasión de actos o disposiciones en las que concurren las circunstancias del artículo 44, el Tribunal podrá, en cualquier momento procesal y previa audiencia de las partes, decretar la acumulación de oficio o a instancia de alguna de ellas (art. 47).

c) Acto.

1. Requisitos: Tiempo. Los plazos serán siempre improrrogables y transcurridos se tendrá por caducado el derecho y perdido el trámite o recurso no utilizado, sin necesidad de apremio o acuse de rebeldía. Sólo correrán durante el período de vacaciones de verano los plazos señalados para interponer el recurso contencioso-administrativo y el de revisión (art. 121).

2. Ineficacia. La nulidad de un acto no implicará la de los sucesivos que fueren independientes del mismo (art. 127, 1).

C. Procedimiento.

a) Procedimiento ordinario.

1. Fase de interposición y admisión.

a') Diligencias preliminares. Recurso de reposición como regla general (artículos 52 a 55 y declaración de lesividad cuando la Administración demande la anulación de sus actos (art. 56).

b') Escrito de interposición, reclamación y examen del expediente y admisión o inadmisión del recurso (arts. 57 a 62).

c') Suspensión de la ejecución del acto o la disposición impugnada. No tendrá lugar por la interposición del recurso, salvo que el Tribunal lo acuerde, a instancia del actor, que podrá pedirlo en cualquier estado del proceso, en primera o segunda instancia, prestando caución suficiente si puede resultar algún daño o perjuicio a los intereses públicos o de tercero (artículos 122 a 125).

d') Emplazamiento del demandado y coadyuvante y personación de los mismos (art. 63 a 66.)

2. Fase de alegaciones.

a') Demanda (arts. 67 y 69). Previamente a ella cabe pedir que se complete el expediente (art. 70).

b') Posibles alegaciones previas por parte de demandados y coadyuvantes (arts. 71 a 73).

c') Contestación a la demanda (arts. 68, 69 y 73). Previamente a ella cabe pedir que se complete el expediente (art. 70).

### 3. Fase de prueba.

Peticion de recibimiento a prueba en los escritos de demanda y contestación, recibimiento a prueba, que también se puede acordar de oficio y proposición y práctica de la prueba (arts. 74 y 75).

### 4. Fase decisoria.

#### a') Terminación normal.

a'') Vista cuando lo pidan las dos partes o el Tribunal lo considere necesario o escrito de conclusiones en sustitución de la misma (arts. 76 a 79).

b'') Sentencia. Debe decidir todas las cuestiones controvertidas en el proceso, conteniendo, además, el pronunciamiento que corresponda respecto de las costas. Puede contener alguno de estos fallos: inadmisibilidad del recurso, estimación y desestimación. Procederá este último cuando el acto o la disposición incurriere en cualquier forma de infracción del Ordenamiento Jurídico, incluso la desviación de poder, constituyendo desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el Ordenamiento Jurídico (arts. 80 a 84).

#### b') Terminación anormal.

Regula específicamente la Ley como «otros modos de terminación del procedimiento»: el desistimiento, el allanamiento, la satisfacción extraprocésal de las pretensiones y la caducidad (arts. 88 a 91).

### b) Procedimientos especiales.

#### 1. Por razones jurídico-materiales.

Regula como tales la Ley el referente a materia de personal (arts. 113 a 117), el de los casos de suspensión de acuerdos de las Corporaciones Locales por infracción manifiesta de las Leyes (art. 118) y el que versa sobre validez de elecciones y aptitud legal de los proclamados Concejales y Diputados provinciales (arts. 119 y 120).

#### 2. Por razones jurídico-procesales. (Incidentes.)

Todas las cuestiones incidentales, incluso las referentes a la nulidad de actuaciones, se sustanciarán en pieza separada y sin suspender el curso de los autos (art. 126).

### D. Efectos.

#### a) Jurídico-materiales.

Quando la sentencia estimase el recurso contencioso-administrativo, declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente el acto o la disposición recurridas (art. 84, apart. a).

#### b) Jurídico-procesales.

#### 1. Ejecución de las sentencias.

a') Corresponde al órgano que dictó el acto o la disposición objeto del recurso (art. 103), para lo cual debe ser notificada por el Tribunal una vez que sea firme (art. 104), debiendo el órgano a quien corresponda adoptar una de estas tres resoluciones: ejecución del fallo, suspensión total o parcial por el plazo que se señale o inexecución en absoluto total o parcialmente (artículo 105. 1).

Si dentro del plazo de dos meses desde la recepción de la sentencia no se adopta alguna de las medidas anteriores, sin perjuicio de la responsabilidad a que esto dé lugar, se ejecutará la sentencia en la forma y término que en el fallo se consignen, bajo la personal y directa responsabilidad de los Agentes de la Administración (art. 105, 6).

b') La suspensión o inejecución sólo podrá decretarse por el Consejo de Ministros, con carácter extraordinario fundándose en alguna de las causas siguientes:

- 1.ª Peligro de trastorno grave del orden público.
- 2.ª Temor fundado de guerra con otra potencia si hubiera de cumplirse la sentencia.
- 3.ª Quebranto en la integridad del territorio nacional.
- 4.ª Detrimento grave de la Hacienda Pública (art. 105, 2).

No pueden suspenderse ni dejar de ejecutarse las sentencias confirmatorias de actos o disposiciones de la Administración, salvo las dictadas sobre recursos interpuestos por la misma contra sus actos declarados lesivos (artículo 105, 5). Tampoco por imposibilidad legal o material y si este caso se presentase será sometido por la Administración, por medio del Abogado del Estado, al Tribunal respectivo, dentro del referido plazo de dos meses, a fin de que con audiencia de las partes se acuerde la forma de llevar a efecto el fallo (art. 107).

Señalamiento por el Tribunal, a instancia de cualquiera de las partes perjudicadas y previa audiencia de las demás, en los casos de suspensión o inejecución, de la suma que debe satisfacerse al interesado como resarcimiento de los daños e indemnización de los perjuicios, si no fuera posible atender en otra forma a la eficacia de lo resuelto por la sentencia y notificación al Gobierno de dicha resolución (art. 106).

Responsabilidad civil y penal (delito de desobediencia) por la infracción de lo preceptuado en los artículos anteriores (art. 109).

## 2. Cosa juzgada.

### a") Cosa juzgada formal. (Recursos.)

a") Recursos ordinarios contra las sentencias. Las Sentencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales serán susceptibles de recurso de apelación salvo las que se dicten en asuntos cuya cuantía no exceda de 80.000 pesetas, las de personal, excepto si se refieren a la separación de empleados públicos inamovibles, las de aprobación o modificación de las Ordenanzas de Exacciones de las Corporaciones Locales y las de validez de elecciones de Concejales y Diputados provinciales. Las sentencias que versen sobre desviación de poder serán susceptibles siempre de recurso de apelación (art. 94). Los recursos de apelación podrán interponerse por quienes estén legitimados como parte demandante o demandada, sin que puedan los coadyuvantes interponerlos con independencia de las partes principales (art. 95).

b") Recursos extraordinarios contra las sentencias. Las sentencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales no susceptibles de apelación ordinaria podrán ser impugnadas en interés de la Ley, por la Abogacía del Estado (art. 101). Contra las sentencias firmes de

las Salas de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y de las Audiencias Territoriales podrá utilizarse el recurso extraordinario de revisión en los casos y formas que determina el artículo 102.

b') Cosa juzgada material.

La sentencia que declare la inadmisibilidad o desestimación del recurso sólo producirá efectos entre las partes. La que anulará el acto o la disposición producirá efectos entre las partes y respecto de las personas afectadas por los mismos (art. 86).

c) Económicos.

1. Costas. Se imponen a la parte que sostenga su acción o interponga el recurso con mala fe o temeridad. Procedimiento de apremio para su exacción (art. 131).

2. Beneficio de pobreza. Independientemente de los efectos que el artículo 132 señala a su solicitud y que afectan a la interposición, el artículo 130, aparte de respetar el beneficio de pobreza cuando se conceda, establece la gratuidad del procedimiento contencioso-administrativo, sin perjuicio de la condena en costas, cuando el recurso se refiera a actos de la Administración Local o a cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles.

B. OBSERVACIONES: 1. Cabe destacar, en términos generales, el acierto con que el legislador ha resuelto los numerosos problemas, tanto de política como de técnica jurídica, que plantea el proceso administrativo. En el aspecto político supone una correcta interpretación del dogma de la división de poderes. En la vertiente técnica implica la consagración de las ideas básicas a que ha llegado la más reciente y autorizada doctrina procesal y administrativa.

Teniendo en cuenta la existencia del ordenamiento jurídico en que se inserta, la Ley sólo atiende a regular aquellas especialidades que la justifican y constituyen su objeto, remitiendo en lo demás, para evitar inútiles repeticiones, a las normas vigentes y particularmente a la Ley de Enjuiciamiento civil.

2. Problema básico había de ser el de determinar los órganos encargados del control de la Administración. Definitivamente criticado el sistema de jurisdicción retenida, se mantiene el criterio judicialista, pero con una decidida aspiración a que las personas que lo encarnen posean la adecuada formación administrativa. En cuanto a su naturaleza jurídica, estamos ante una jurisdicción especial por razón de un sujeto (la Administración) que obra normalmente conforme a un régimen jurídico especial, sometándose a la jurisdicción ordinaria sólo cuando actúe conforme al Derecho común. Es, por tanto, la *jurisdicción normal de la Administración pública*. Y significa la pieza fundamental para lograr que este sujeto prepotente quede efectivamente sometido a la Ley.

3. El ámbito material de aplicación se determina con precisión y claridad. Con carácter general se exigen dos requisitos: un sujeto (la Administración pública) y una actividad sometida a un régimen especial exorbitante del común (el Derecho Administrativo). Se aparta así del viejo y criticado principio del servicio público como delimitador del Derecho Administrativo. Para evitar toda duda la Ley puntualiza con más detalle lo que se incluye y lo que se excluye de su ámbito. Entre lo primero los contratos de obras y servicios públicos y la responsabilidad patrimonial. Se excluye, en cambio, la materia civil (y mercantil), la social y la penal. Asimismo, quedan excluidos del control jurisdiccional los actos de gobierno, pero no las consecuencias económicas que pueda tener en el matrimonio de los particulares, manteniendo íntegro el principio de garantía patrimonial del administrado. Por

último, se excluyen las cuestiones de competencia y los conflictos de atribuciones.

En relación con los contratos se mantiene la tesis tradicional de distinguir entre contratos privados y contratos administrativos de la Administración. El criterio de distinción radica en la existencia de un *ius singulare* para estos últimos que se justifica por el fin de interés público que se persigue con ellos («obras y servicios públicos» es la fórmula empleada por nuestra legislación administrativa) (1).

En punto a responsabilidad patrimonial su inclusión dentro del ámbito de lo contencioso administrativo venía impuesto por la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (arts. 121 y sigs.) que establece un régimen especial (administrativo) sobre responsabilidad de la Administración.

4. En relación con los sujetos se dictan normas especiales sobre competencia y capacidad. La competencia, como la jurisdicción, incluso la competencia territorial, es improrrogable pudiendo apreciarse el defecto incluso de oficio. La competencia territorial atiende al lugar de realización del acto administrativo y no a la sede del órgano que lo dictó. La capacidad procesal de las partes se pone de acuerdo con las normas que regulan la capacidad de obrar en el ámbito material administrativo. Son elogiables las soluciones adoptadas en punto a la legitimación. Asimismo, hay que destacar la claridad y precisión con que se regula la borrosa figura del coadyuvante al que se permite la posición de demandante sólo al lado de la Administración pública en los procesos en que ésta es actora.

5. La pretensión contencioso-administrativa ha de girar en torno a un acto administrativo, puesto que estamos en presencia de una jurisdicción revisora. En este punto se dan soluciones correctas y justas sobre los efectos del «silencio administrativo».

Manteniéndose la unidad sustancial de la pretensión administrativa y del proceso que origina, se rechaza la dualidad plena, jurisdicción y anulación y se desconecta esta distinción de la que se separa recurso subjetivo y objetivo, poniendo en claro problemas que habían venido siendo erróneamente considerados por nuestra doctrina.

6. El procedimiento se aligera de formalismos, observándose la importante modificación orgánica y procesal que supone la vuelta de la materia de agrarios al ámbito que corresponde a su naturaleza. Queda únicamente diferenciada, dentro del proceso administrativo, como procedimiento especial.

7. Por último, se ha tratado de vigorizar al máximo la intervención del órgano jurisdiccional en la ejecución de la sentencia, sin tocar para nada el viejo principio, consagrado en el artículo 15 de la Ley de Administración y Contabilidad, de que los Tribunales no pueden despachar mandamientos de embargo ni, en definitiva, ejecutar a la Administración. Se limitan a los cuatro supuestos tradicionales los casos en que puede ser decretada la inexecución de la sentencia por el Gobierno y, aún entonces, se mantiene la obligación de indemnizar. (J. A. y R. I.)

## OTRAS DISPOSICIONES

**ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO: REORGANIZACIÓN:** *Se crea el Ministerio de la Vivienda, que absorberá las funciones del Instituto Nacional y de las Direcciones Generales de Arquitectura y Urbanismo y Regiones Devasta-*

(1) Eduardo García de Enterría: "Dos regulaciones orgánicas de la contratación administrativa", R. A. P. 1953, núm. 10, págs. 241 y ss. Critica la regulación de la contratación local del Reglamento de Contratación de las Entidades locales, 9 enero 1953.

*das; se establecen cuatro Comisiones Delegadas del Gobierno: de Asuntos Económicos, de Transportes y Comunicaciones, de Acción Cultural y de Sanidad y Asuntos Sociales y se instituye, en la Presidencia del Gobierno, una Oficina de Programación y Coordinación Económica, encargada de elaborar, con visión de conjunto y criterio de unidad, los planes de desarrollo económico del país. (Decreto-Ley 25 febrero 1957; B. O. del 26.)*