

La futura ordenación del procedimiento civil y de lo contencioso-administrativo

En el discurso leído por el señor Ministro de Justicia con ocasión de la apertura de los Tribunales, el 15 de Septiembre último, aparte de una serie de consideraciones y sugerencias de trascendental importancia sobre «la revolución y la justicia», «la formación del Juez», «la nueva organización judicial», «el procedimiento penal», «la jurisdicción militar» y «la magistratura y el espíritu republicano», encontramos los siguientes sustanciosos párrafos sobre «la jurisdicción civil» y «la justicia y la administración», cuyo estudio recomendamos a nuestros lectores :

LA JURISDICCIÓN CIVIL

Una nueva organización de la Administración de Justicia, si ha de ser eficaz, implica la reforma del procedimiento, tanto en materia civil como en materia penal.

En materia civil convendría conservar la estructura de la actual ley de Enjuiciamiento, pero introduciendo en ella importantes modificaciones, que habrían de referirse a los extremos siguientes: *a)* mayor celeridad en el procedimiento, acortando los plazos y simplificando los trámites; *b)* intervención más activa

del Juez, que no debe ser un mero espectador del procedimiento y que ahora sólo actúa en el momento de dictar resoluciones; c) mayor amplitud del recurso de casación.

Hay que acortar los plazos en todos los procedimientos en general, pero especialmente en las cuestiones incidentales que dilatan la terminación del proceso. Los secretarios judiciales deben ser los encargados de todas las formalidades del trámite, admitiendo escritos, acordando traslados y firmando todas las providencias de mera tramitación. Los juicios declarativos deben ser purgados de trámites dilatorios y reducidos a las formas más simples. Es preciso aligerar los procedimientos sumarios, incorporando en lo posible a nuestra legislación la técnica procesal de otros países. De la práctica inglesa pueden tomarse no pocas direcciones. La jurisdicción francesa de «referé» es un procedimiento brevíssimo que permite adoptar, en el espacio de unas horas, medidas provisionales urgentes de la mayor importancia. Hoy es imposible, en nuestra técnica procesal, conseguir una resolución judicial que impida un daño, ampare un derecho o contenga un ataque de carácter civil en trance de consumación. Fuera del límite de los interdictos—cuyo procedimiento es bastante dilatorio, a pesar de su pretendida rapidez—no existe en nuestra legislación nada que se parezca a la jurisdicción de «referé» francesa. Por otra parte, contribuyen a entorpecer la labor del Juez, recargándola considerablemente, gran número de actos de jurisdicción voluntaria que deberían salir de la esfera judicial y ser entregados a la competencia de los Notarios.

Dos principios se disputan el predominio en la técnica procesal: el principio *dispositivo* y el llamado *inquisitivo* u *oficial*. Según el primero, son las partes las que han de impulsar el proceso. Según el segundo, incumbe tal función al Tribunal. En la conjugación de estos dos principios se puede encontrar la mejor técnica, aunque parece, desde luego, necesario ampliar y estimular la iniciativa del Juez. En toda cuestión que se somete a la decisión judicial, y por la sola intervención del Juez, hay algo más que una mera cuestión de derecho privado. La intervención del Juez hace que trasciendan a la esfera social y pública cuestiones que, sin ella, se desenvolverían en la esfera privada. El Juez tiene derecho a elaborar su convicción. Hoy la iniciativa del Juez

es de carácter negativo, una especie de veto. La de carácter positivo, representada, por ejemplo, en las providencias para mejor proveer, es excesivamente tímida. El Juez puede rechazar las pruebas impertinentes, las inútiles, las que se refieran a hechos no controvertidos; pero no puede proponer ni pedir pruebas. El legislador creyó que las partes, por su propia conveniencia, habrían de ofrecer elementos de juicio suficientes, y de ahí el papel pasivo del Juez, como si el objeto de la prueba fuese formar la convicción de las partes y no la del juzgador. Pero al Juez, que ha de dictar sentencia bajo su responsabilidad, lo que le interesa no es lo que las partes le ofrezcan, sino lo que él considere necesario para formar su convicción. Se debe facultar al Juez para que abra el período de prueba, aunque las partes no lo pidan, para solicitar de las partes medios de prueba sobre hechos que considere dudosos, para practicar cualquier diligencia, a fin de mejor proveer, para subsanar de oficio cualquier defecto procesal que, por una cuestión de forma, le impida entrar a conocer del fondo del asunto. Se deben otorgar al Juez, con las garantías indispensables, facultades excepcionales para los casos en que un litigante complique el procedimiento con dilaciones reiteradas, trámites inútiles o peticiones innecesarias.

La suprema garantía del procedimiento exige que se dé mayor amplitud al recurso de casación. Los horizontes de éste, ya rigíamente trazados por la ley, han ido cerrándose más cada día por la jurisprudencia. El recurso de casación debería abarcar: *a*) la valoración jurídica de los hechos que declare probados el Tribunal de instancia; *b*) la declaración de las consecuencias jurídicas que se deriven de los hechos probados; *c*) la interpretación de toda clase de obligaciones, contratos y cláusulas testamentarias, partiendo de las afirmaciones de hecho que contenga la sentencia y de lo que resulte de los documentos; *d*) la estimación de los documentos controvertidos.

Por último, convendría estudiar las posibilidades que el Jurado pudiera ofrecer en materia civil. La experiencia inglesa, tan original en ésta como en otras manifestaciones de la vida jurídica, no nos suministra resultados concluyentes y fácilmente traducibles. En Inglaterra, el concurso del Jurado en materia civil se halla íntimamente ligado al arbitrio del Juez. Si las partes no lo

piden, los procesos civiles se fallan sólo por el Juez. Si las partes solicitan el concurso del Jurado, el Juez lo convoca. Mas el Juez tiene facultad para rechazarlo cuando, por la naturaleza del asunto, la calidad y cantidad de documentos que sea preciso examinar, etc., entienda que procede la intervención exclusiva de un juzgador técnico. Por lo general, el concurso del Jurado sólo se requiere cuando principalmente juegan la prueba de testigos y peritos y la inspección personal del Juez. Cuando la prueba es documental el Jurado no suele ser requerido.

El procedimiento es largo y complicado y hay que acortarlo y simplificarlo. Es insuficiente o abusivo y es preciso dar facultades al Juez para remediar lo uno e impedir lo otro. Es necesario ampliar las garantías lo mismo en la instancia que en la casación. Pero todos los defectos del procedimiento son poca cosa en comparación de su enorme carestía. Esto tiene una importancia extraordinaria en una sociedad democrática, en un Estado popular, y es preciso ir acercándose, en la medida que sea posible, a la gratuitad de la justicia.

LA JUSTICIA Y LA ADMINISTRACIÓN

La revolución de Septiembre convirtió en delegada, encomendándola a las Audiencias y a una Sala especial del Tribunal Supremo, la jurisdicción contencioso-administrativa que en 1845 se instituyó como retenida y se atribuyó al Consejo Real y a los Consejos provinciales. La Restauración volvió a la jurisdicción retenida, atribuyéndola al Consejo de Estado en sustitución del antiguo Consejo Real y las Comisiones provinciales. La Ley de 13 de Septiembre de 1888—notad que es la gran época sagastina, el mismo Parlamento largo que votó, entre otras leyes democráticas, la del sufragio universal—estableció definitivamente la jurisdicción delegada, aunque prevaleció el eclecticismo de Santa María de Paredes y se instituyó el Tribunal de lo Contencioso-administrativo unido al Consejo de Estado. La Ley de 5 de Abril de 1904 separó el Tribunal de lo Contencioso-administrativo del Consejo de Estado, restaurando en el Tribunal Supremo la Sala de lo contencioso-administrativo erigida por la revolución de Sep-

tiembre en nombre de la justicia democrática. Pero todavía es preciso acentuar el carácter judicial del recurso contenciosoadministrativo. Y un precepto de cumplimiento ineludible, el artículo 101 de la Constitución de la República, obliga a desenvolverlo en los términos que exige la posición de igualdad que han de tener ante la Justicia los particulares—es decir, los ciudadanos—, y la Administración.

El sentido general de la reforma que impone el citado precepto constitucional debe responder a las tres finalidades siguientes: 1.^a A fundar el recurso contenciosoadministrativo de plena jurisdicción sobre bases más científicas, simplificando su técnica y extendiendo su virtualidad mediante la reducción al mínimo de requisito del ejercicio de la potestad reglada. 2.^a A elevar al rango legislativo la doctrina establecida por la jurisprudencia sobre el recurso contenciosoadministrativo de nulidad por infracción de un precepto legal, comprendiendo en este concepto tanto los vicios sustanciales del procedimiento como la nulidad del acto en virtud de una aplicación de la ley que la cause por sí mismo, conforme al artículo 4.^º del Código civil, y pudiendo determinar el ejercicio de la acción, no sólo la lesión de un derecho subjetivo, sino la de un legítimo interés; y 3.^a A configurar ciertos recursos extraordinarios de nulidad fundados en las normas legales distributivas de la competencia y funciones de la Administración pública, siguiendo la dirección ya marcada en la jurisprudencia en orden al recurso por abuso de poder. La materia contenciosoadministrativa podría quedar estructurada del modo siguiente: a), un recurso de plena jurisdicción; b), un recurso ordinario de nulidad; c), un recurso extraordinario de nulidad por exceso de poder; d), un recurso extraordinario de nulidad por desviación de poder.

El recurso de plena jurisdicción es el contenciosoadministrativo por excelencia. Mediante el mismo, puede el juzgador revocar los actos administrativos total o parcialmente y sustituirlos en idéntica medida por otros. El primer requisito para que sea procedente este recurso es que se trate de una resolución administrativa de carácter definitivo. El segundo, que tal resolución vulnere un derecho de carácter administrativo preexistente. Las razones que aconsejan la supresión del tercero, que se trate de actos en el ejercicio de la potestad reglada, parecen decisivas. Con arreglo a la doctrina mo-

derna que se refleja tanto en la ley como en la jurisprudencia, toda providencia administrativa se reduce a un problema de actuación de aquélla, y, por lo tanto, resulta siempre un acto más o menos vinculado a una norma que traza el límite de la actividad de la Administración. Por otra parte, el derecho subjetivo del particular impone siempre a la Administración el deber de atenerse al derecho objetivo de donde aquél emana, observándose en la práctica forense que, en la mayoría de los casos, las cuestiones de la facultad reglada y del derecho lesionado viene a reducirse a una sola.

El recurso ordinario de nulidad podría ser determinado por dos motivos: uno, la infracción de las leyes de procedimiento; otro, la contradicción abierta y flagrante de una ley en su directa aplicación. En el primer caso debe ser suficiente para el acceso al recurso que el interesado utilice en el momento de la infracción procesal, los remedios administrativos establecidos en la ley, reconociéndosele el derecho de reclamar en vía jurisdiccional la nulidad de lo actuado a raíz de la infracción, tanto en el supuesto de no ser atendida su reclamación contra la misma como en el de silencio. En el segundo caso, contra el acto abiertamente contrario a la ley debe poder el interesado accionar inmediatamente en nulidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El recurso extraordinario de nulidad por exceso de poder debe abarcar, si ha de ser debidamente matizado, tres motivos distintos: abuso, exceso propiamente dicho y defecto de poder. El primero, que ha sido ya, en parte, elaborado por la jurisprudencia, implica una resolución dictada por autoridad u organismo que no tiene facultades para ello. El segundo significa que la autoridad u organismo que resuelven han ido más allá de lo que la ley les atribuye. El tercero, que la potestad administrativa no actuó en la medida cuantitativa a que le obliga la ley. Tipo del abuso de poder es el conocimiento por la autoridad administrativa de lo que correspondería al Parlamento, o a los Tribunales de justicia, y asimismo de lo que no corresponde ya a ningún órgano administrativo por haberse consumado la competencia con autoridad mediante un acto declaratorio. Tipo del exceso es el conocimiento por una autoridad administrativa de lo que compete a otra autoridad del propio orden, sea inferior, superior o coordinada. Tipo de defecto es el caso en que, debiendo actuar la autoridad ad-

ministrativa, porque a ello le obliga la ley de su competencia, no lo hace en todo o en parte, abandonando total o parcialmente la protección del interés de los administrados.

El recurso extraordinario de nulidad por desviación de poder supone una estimación jurídica mucho más delicada y sutil que la de los recursos anteriores. En éstos el derecho objetivo violado por la Administración es siempre un precepto legal concreto y determinado. En aquél son las normas administrativas en su conjunto y en cuanto constituyen un régimen jurídico especial. El motivo primero y principal del recurso por desviación de poder es la notoria falta de idoneidad entre el fin a que la ley responde y los medios que la autoridad administrativa utiliza para resolver un determinado asunto.

Tal es, ligeramente esbozado, el recurso contencioso-administrativo que claramente se dibuja en los progresos de la doctrina. A su implantación nos obliga, revolucionaria en esto como en otras muchas cosas, la Constitución de la República. Con algunas reformas en el órgano de la jurisdicción, señaladamente en los tribunales provinciales, que deberían convertirse en regionales y tener una composición más técnica, y en el procedimiento, se acercaría la jurisdicción contenciosa a lo que debe ser la justicia administrativa en un Estado democrático. En orden al procedimiento es necesario dar mayor facilidad y amplitud a la prueba, facilitar el allanamiento de la Administración a la demanda, y, sobre todo, proclamar la imposibilidad de la suspensión o inejecución de las sentencias por motivos que no sean el peligro de guerra con una potencia extranjera o la grave alteración de orden público. En la ley actual la Administración ostenta frente al particular—es decir, frente al ciudadano—una situación de privilegio que es de todo punto incompatible con la justicia.