

EL PROCESO DE LESIVIDAD

Por JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. NOCIONES GENERALES.—A. *Concepto*. B. *Naturaleza jurídica*. C. *Fundamento*. D. *Regulación*.—II. REQUISITOS PROCESALES. A. *Requisitos subjetivos*. 1. *Referentes al órgano jurisdiccional*. 2. *Referentes a las partes*. B. *Requisitos objetivos*. 1. *Actos impugnables*. 2. *Pretensiones admisibles*. C. *Requisitos de la actividad: la declaración de lesividad*. 1. *Nociones generales*. 2. *Requisitos*.—III. PROCEDIMIENTO: A. *Iniciación: demanda*. 1. *Nociones generales*. 2. *Requisitos*. 3. *Efectos*. B. *Tramitación ulterior*. 1. *Publicación de anuncios en el B. O.* 2. *Trámite de admisión*. 3. *Emplazamiento y personación*. 4. *Intervención de los coadyuvantes de la Administración demandante*. 5. *Defensas previas*. 6. *Contestación a la demanda*. 7. *Prueba*. 8. *Tramitación ulterior*.—IV. EFECTOS: A. *Efectos jurídicos*. 1. *Efectos jurídico-materiales*. 2. *Efectos jurídico-procesales*. B. *Efectos económicos*.

I.—NOCIONES GENERALES.

A. *Concepto*.

1. Una de las peculiaridades del Derecho procesal administrativo español (1), es la existencia de un proceso especial en el que adopta la posición de demandante la misma entidad que dictó el acto que constituye el objeto de la pretensión. El nombre con que, tradicionalmente, ha sido calificado este «recurso contencioso-administrativo» es el de «lesividad». No se da, por tanto, proceso de lesividad siempre que una entidad pública, una de las Administraciones públicas (tal y como se enumeran en el art. 1.º, párrafo 2, LJ) adopta la posición de demandante. Cuando una entidad pública deduce una pretensión cuyo objeto es el acto de otra entidad pública (v. gr., un Municipio pretende la anulación de un acto de

(1) GASCÓN HERNÁNDEZ, *La interposición del recurso contencioso-administrativo por la propia Administración*, RE, núm. 7, p. 125; LÓPEZ ROBÓ, *El coadyuvante en lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1943.

un órgano del Estado), la misma será examinada y actuada a través del proceso ordinario o especial que corresponda, según la fundamentación de la pretensión. El que una Administración pública aparezca como demandante en un proceso, no da lugar al proceso de lesividad. El proceso de lesividad surge—empleando el texto de la ley—«cuando la propia Administración autora de algún acto pretendiere demandar ante la jurisdicción contencioso-administrativa su anulación» (art. 56, párrafo 1, LJ).

2. El proceso de lesividad, por tanto, es aquél proceso administrativo especial cuyo objeto es la pretensión deducida por una entidad pública en relación a un acto de la misma.

B. Naturaleza jurídica.

1. Se trata de un proceso, porque en él interviene el órgano jurisdiccional como tal, ejerciendo funciones jurisdiccionales, al examinar y actuar, en su caso, la pretensión deducida por un sujeto de Derecho frente a otro.

2. Es un proceso especial. La aparición de una entidad pública como demandante frente a uno de sus propios actos supone derogaciones tan importantes de las normas procesales comunes, que da lugar a un proceso especial, claramente diferenciado del ordinario. Y, como tal proceso especial, se regirá, en lo no previsto por las disposiciones específicas que lo regulan, por las del proceso ordinario.

3. La especialidad de este proceso se debe a razones jurídico-materiales: la imposibilidad de que, en ciertos casos, una entidad pública anule por sí los actos dictados por ella.

C. Fundamento.

1. El proceso de lesividad, constituye, por un lado, una excepción a los principios característicos del régimen administrativo—dentro del cual la Administración goza del privilegio de actuar por sí las pretensiones—, y por otro, una excepción a otro principio tradicional del Derecho administrativo—la irrevocabilidad de los actos administrativos declaratorios de derechos—. Nada tiene de extraño, por tanto, que, desde perspectivas harto distintas, se haya abogado por su supresión, al estimarle carente de

fundamento. Como ejemplo de cada una de estas direcciones, puede citarse la posición de FERNÁNDEZ MOURILLO y la de GARCÍA DE ENTERRÍA.

a) Para FERNÁNDEZ MOURILLO, la consideración moderna de la Administración con un criterio igualatorio y enemigo de privilegios injustificados, hace imposible que aquélla pueda volver sobre sus propios actos; porque siendo en todo caso emanación de su autoridad y debiendo acatarlos los administrados, que pueden hacer de ellos base de sus actividades, sería no solo un contrasentido, sino una injusticia que se admitiese la posibilidad de deshacer lo hecho, quedando así en el aire la seguridad de los que al amparo de una resolución administrativa procedieren (2).

b) GARCÍA DE ENTERRÍA, desde la postura opuesta, censura las excepciones al régimen administrativo que, tradicionalmente, se han reconocido en Derecho español (3) y, entre ellas, la necesidad de que la Administración tenga que acudir a la vía procesal para lograr la anulación de sus actos declaratorios de Derechos. Sólo por un falseamiento de la historia de nuestro «recurso contencioso-administrativo» (4) y una interpretación equivocada del principio de los actos propios (5), ha podido llegarse a establecer el proceso de lesividad. Porque el famoso principio *venire contra factum proprium non valet* únicamente tiene aplicación cuando se trata de actos jurídicamente eficaces, que tienen eficacia obligatoria (6), y el llamado «recurso de lesividad» presupone actos administrativos ineficaces, por lo que la posibilidad de que su autor reaccione contra los mismos, está definida por el concepto mismo de la ineficacia. De aquí —se concluye— que «el principio de los actos propios, no puede ser invocado, ni como fundamento, ni siquiera como motivo lejano que justifique de alguna manera la institución del recurso de lesividad, el régimen de

(2) FERNÁNDEZ MOURILLO, *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1926, pág. 55. En alguna ocasión, he seguido posición análoga (v. gr.: GONZÁLEZ PÉREZ, *La declaración de lesividad*, RAP, núm. 2, págs. 60-62), que rectificué poco después: GONZÁLEZ PÉREZ, *La sentencia administrativa, Su impugnación y efectos*, Madrid, 1954, pp.

(3) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo*, Madrid, 1955, en especial. págs. 168-170.

(4) GARCÍA DE ENTERRÍA, *La configuración del recurso de lesividad*, RAP, núm. 15, págs. 109-151.

(5) GARCÍA DE ENTERRÍA, *La doctrina de los actos propios y el sistema de la lesividad*, RAP, núm. 20, pág. 69-77.

(6) En este sentido cita las Ss de 17 abril 1889, 24 abril 1895, 14 abril 1921, 21 enero 1922, 31 mayo 1926 y 21 junio 1945.

revocación de los actos administrativos que lleva parejo, o cualquiera de sus particularidades dogmáticas o positivas» (7).

2. Frente a las anteriores consideraciones, la doctrina española e hispanoamericana, viene aduciendo argumentos análogos para justificar la institución de la lesividad. En todos ellos, más o menos expresamente, late el principio de los actos propios. Por ejemplo, ALVAREZ TABIO, dice: «A virtud de la teoría de los actos propios, que constituye un principio cardinal de Derecho administrativo, constantemente sancionado por la jurisprudencia, la Administración no puede volver gubernativamente sobre sus propios actos. Pero como, por otra parte, sería absurdo mantener una situación ilegal, tan pronto la Administración descubre sus propios yerros, debe estar facultada para someter a revisión aquéllos actos que resulten perjudiciales a sus intereses» (8). Realmente, no es, pues, el principio de los actos propios el que se aduce para fundamentar la irrevocabilidad de los actos declaratorios de Derechos. Por el contrario, se reconoce que aquél principio quiebra en el régimen administrativo, al establecerse la posibilidad de la Administración de revocar sus propios actos. Y si esta posibilidad no se da cuando los actos son declaratorios de Derechos es para equilibrar los intereses públicos con los particulares, pues éstos no pueden quedar siempre a merced de las variedades de la Administración que, en un momento dado, pudiera desconocer derechos reconocidos o creados con anterioridad por ella misma y, el Ordenamiento jurídico arbitra este mecanismo del proceso de lesividad para que, con la máxima garantía para el particular, pueda privarse de efectos a los actos de la Administración (9).

3. Prescindiendo de hasta qué punto es exacta la afirmación de GARCÍA DE ENTERRÍA sobre el nacimiento del «recurso de lesividad», el problema que se plantea, es el siguiente: ante un acto declaratorio de derechos, ¿debe conservar la Administración sus potestades de anulación, en aplicación del principio de la decisión ejecutiva? No interesa precisar si es correcto o no acudir al principio de los actos propios para fundamentar la postura contraria. Lo que interesa es buscar una solución que, sin atentar contra elementales principios técnicos, ofrezca las debidas ga-

(7) GARCÍA DE ENTERRÍA, *La doctrina de los actos propios*, cit., pág. 77.

(8) *El proceso contencioso-administrativo*, La Habana, 1954, págs. 52-56.

(9) En este sentido, siguiendo una constante de nuestra doctrina, GUAITA, *El proceso administrativo de lesividad*, Barcelona, 1953, págs. 20-29. Cfr. PI y SUÑER, *Lo contencioso-administrativo*, Barcelona, 1929, págs. 158-159.

rantías a los administrados, sin que constituya un obstáculo a la eficacia que una buena Administración exige para la adecuada realización de sus fines. Para ello, hay que comenzar por distinguir los supuestos de ineficacia de los actos administrativos (10), según que el acto sea válido o inválido.

a) Cuando el acto es válido y declaratorio de derechos, es indudable que debe privarse a la Administración de la potestad de revocación de oficio. Si cuando el acto no es declaratorio de derechos, puede admitirse que, en aplicación de los principios del régimen administrativo, la Administración revoque sus actos por causa de utilidad pública, en aquéllos casos en que del acto devinieren derechos en favor de persona distinta, si razones de interés público exigen la revocación del acto, el único procedimiento admisible es el expropiatorio (11).

b) Respecto de los actos inválidos, se impone una distinción elemental: actos nulos y meramente anulables, de importantes repercusiones en el orden procesal.

a') En cuanto a los actos radicalmente nulos, en principio, la única solución correcta, es la siguiente: que, tratándose de nulidad absoluta, no es posible la convalidación ni la subsanación por el transcurso del tiempo y, por tanto, pueden ser privados de efectos en cualquier momento; no existe plazo de precripción. El problema, sin embargo, radica en la insuficiencia de nuestro Derecho positivo y en la falta de precisión técnica de nuestra jurisprudencia. Ahora bien, en aquéllos supuestos de nulidad absoluta, hay que afirmar que en cualquier momento la Administración, bien de oficio o a instancia del interesado, puede declarar la nulidad sin tener que acudir a la vía procesal, aun cuando se trate de un acto declaratorio de derechos.

b') Respecto de los actos meramente anulables, es claro que debe establecerse un límite temporal a la posibilidad de anulación, transcurrido el cual, el vicio de que adoleciera el acto, quedaría subsanado. Pero es discutible si, dentro del plazo legal, debe ser la propia Administración la que lleve a cabo la anulación o los Tribunales a través del proceso de lesividad. En principio, tratándose de supuestos en los que la invalidez del acto no se manifiesta en términos tan claros como los de la nulidad absoluta, no es aconsejable que la Administración conserve la potestad de anulación de oficio, si el acto es declaratorio de derechos. El respeto

(10) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo*, Madrid, 1957, tomo II, págs. 694-701.

(11) GONZÁLEZ PÉREZ, *La declaración de lesividad*, cit., págs. 60-62.

a los derechos nacidos en virtud del acto anulable impone una quiebra en los principios clásicos del Derecho administrativo y, en consecuencia, sólo podrá acordarse la anulación por los Tribunales. No obstante, con arreglo a nuestro Derecho positivo (art. 37, LRJ), se impone la siguiente distinción :

a'') Actos que infrinjan manifiestamente la Ley, según dictamen del Consejo de Estado. En este caso, según el art. 37, LRJ, la Administración puede anular de oficio sus actos en el plazo de cuatro años desde que fueron adoptados, aun cuando sean declarativos de derechos.

b'') En los demás casos, «la Administración no podrá anular de oficio sus propios actos declarativos de derechos». Este principio, recogido para la Administración del Estado en el art. 37, LJ, se encontraba ya consagrado, en la esfera local, en el art. 369, LRL. Por tanto, el único procedimiento para lograr la anulación será el proceso de lesividad (artículo 28, párrafo 3, LJ).

La innovación introducida por la LRJ, ofrece ciertos reparos, pues no resulta fácil la delimitación de los actos que no infrinjan manifiestamente la ley de aquéllos otros en que la infracción no es manifiesta, y una interpretación extensiva de aquélla potestad podría dar lugar a una eliminación del proceso de lesividad. No obstante, el precepto introduce una garantía importante: la exigencia de la intervención del Consejo de Estado. Para que la Administración pueda anular por sí sus propios actos, es necesario, no solo que dictamine el Consejo de Estado, sino que éste dictamine que el acto infrinja manifiestamente la Ley. Así se desprende de la frase «según dictamen del Consejo de Estado» del art. 37, LRJ.

4. Un problema interesante que plantea la Ley de expropiación forzosa es si el acuerdo por el que el Jurado de Expropiación determine el «justo precio», en cuanto reconoce un derecho al expropiado, no puede ser anulado por la Administración expropiante, sino a través del proceso de lesividad. A la vista de los preceptos de la Ley y de su Reglamento, la posición correcta parece la siguiente :

a) Que, aun cuando el Jurado de Expropiación es un órgano administrativo y no jurisdiccional, la Administración carece de potestades para declarar la nulidad o anular sus acuerdos. El art. 126, párrafo 2, de la Ley, dice que «ambas partes podrán interponer recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos que sobre justo precio se adopten», por lo que viene a someter a las dos partes del procedimiento expropiatorio —expro-

piante y expropiado— a un mismo régimen jurídico, de tal modo que la Administración expropiante sólo tendrá el camino del proceso administrativo para lograr la declaración de nulidad o anulación del acuerdo del Jurado.

b) Que dicho proceso no será el de lesividad, sino el proceso administrativo ordinario. Y lo mismo cuando se incoe por la Administración expropiante que cuando se incoe por el beneficiario o expropiado, es necesario, si se funda en indebida determinación del «justo precio», que se dé la lesión en más de una sexta parte, según previene el art. 126 de la Ley y 140 de su Reglamento, aprobado por D. de 26 abril 1957.

No obstante, el Tribunal provincial de lo contencioso-administrativo de Madrid, en sentencia de 7 de mayo de 1958, sienta la doctrina contraria, al declarar que una Comisaría de Ordenación Urbana no puede impugnar el justo precio fijado por el Jurado de Expropiación, a no ser a trevés del proceso de lesividad, doctrina que, por otro lado, al tener en cuenta los principios generales del proceso administrativo, puede considerarse admisible.

D. Regulación.

1. La Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa no dedica un capítulo o sección a la regulación del proceso de lesividad, como a otros procesos, sino varios preceptos aislados sobre las especialidades que el mismo ofrece (arts. 28, párrafo 3; 56, 57, párrafo 4; 58, párrafo 5) (12).

2. En lo no previsto en tales preceptos especiales, se aplicarán las normas del proceso ordinario.

II.—REQUISITOS PROCESALES.

A. Requisitos subjetivos.

1. *Referentes al órgano jurisdiccional.* Se aplican las reglas generales sobre jurisdicción, competencia y régimen del personal judicial. En con-

(12) La jurisprudencia dictada en aplicación de la normativa anterior en que se distinguían varios tipos de proceso según la entidad de que procediera el acto objeto de «recurso contencioso-administrativo» había proclamado que, cuando se trataba de proceso de lesividad, había que aplicar únicamente las reglas de la Ley de la jurisdicción, sin tener en cuenta aquella distinción que operaba respecto de los procesos incoados por persona distinta de la que dictó el acto. En este sentido, Ss de 23 mayo 1941, 31 enero 1942, 23 diciembre 1943, 27 mayo 1946 y 2 enero 1950.

secuencia, conocerá del proceso la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (arts. 14 y 15, LJ) (13) o de la Audiencia Territorial respectiva (art. 10, LJ), según que el acto cuya anulación se pretenda emane de un órgano cuya competencia se extienda o no a todo el territorio nacional. Ahora bien, la aplicación de estas reglas generales al proceso de lesividad, requiere alguna precisión :

a) Que lo que hay que tener en cuenta para determinar la competencia es el acto cuya anulación se pretende, con independencia de a quien corresponde la declaración de lesividad. Pues la declaración de lesividad corresponde a los órganos superiores de la jerarquía de la entidad de que se trate (art. 56, LJ), sin que ello suponga una modificación de las normas generales sobre competencia.

b) Que los arts. 10 y 14, en relación con el art. 37, LJ, se refieren a los «actos no susceptibles de recurso administrativo ordinario». Y en el proceso de lesividad, puede deducirse la pretensión en relación con algún acto que, aún susceptible de recurso administrativo ordinario, al no poder ser anulado por la Administración, ha de solicitarse la anulación ante los Tribunales (art. 28, párrafo 3, LJ). En estos casos, el problema es el siguiente: si hay que tener en cuenta el órgano de que procede el acto lesivo a efectos de competencia o el que hubiera tenido que conocer del recurso administrativo ordinario que, en los supuestos generales, procedía contra el acto. De los arts. 10 y 14 se desprende que el que hay que tener en cuenta es el órgano que dictó el acto objeto de la pretensión, lo que impone una modificación de la competencia. Pues, así como en el proceso ordinario, solo es admisible la pretensión deducida en relación con el acto dictado por el órgano superior, la pretensión de lesividad es admisible en relación con acto dictado por órgano inferior declarativo de derechos. Y si la competencia del órgano inferior no se extiende a todo el territorio nacional, la pretensión de lesividad deberá deducirse ante la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia territorial respectiva (artículo 10, LJ), mientras que la pretensión procesal ordinaria en la misma materia solo sería admisible ante la Sala correspondiente del Tribunal Supremo cuando, interpuesto recurso administrativo ordinario, fuese resuelto por el órgano superior, cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional (art. 14, en relación con el art. 37, LJ).

(13) La atribución del asunto a la Sala que corresponda, tendrá lugar según las normas generales contenidas en la O. de 6 de septiembre de 1957.

2. *Referentes a las partes.* Se aplican las reglas generales sobre capacidad y postulación (14). Rigen, no obstante, reglas especiales sobre legitimación.

a) *Legitimación activa.* El art. 28, párrafo 3, LJ, dice que «la Administración autora de algún acto que, en virtud de lo previsto en las leyes, no pudiera anularlo o revocarlo por sí misma, estará legitimada para deducir cualquiera de las pretensiones a que se refieren los párrafos que anteceden»; es decir, existe una remisión a las normas generales sobre legitimación. La entidad pública demandante, por tanto, según el tipo de pretensión que deduzca, deberá tener «interés directo» o ser «titular de un derecho derivado del Ordenamiento que considere infringido por el acto» (art. 28, párrafos 1 y 2, LJ) (15). El nuevo precepto legal, por tanto, admite expresamente, dentro del proceso de lesividad, deducir la pretensión por quien alegare un simple «interés directo», cuando se limitare a demandar la anulación del acto (16).

La jurisprudencia anterior había exigido, además, que el demandante alegara la lesión de intereses económicos. Exigía, como requisito de fondo para estimar la pretensión de lesividad, la efectiva lesión de intereses (17), por lo que, desde el punto de vista procesal (legitimación activa) se exigía la apariencia de la lesión alegada. Pero este requisito ha desaparecido en la nueva Ley, que no exige aquélla lesión conjunta de derecho e interés

(14) En cuanto a los problemas que plantea la pluralidad de partes, vid. Tomo II, págs. 273-292.

Únicamente se señalará que la LJ (art. 30, párrafo 2), ha superado las dudas planteadas en la legislación anterior, y admite expresamente el coadyuvante al lado de la Administración demandante en los procesos de lesividad, y que, según el párrafo 2 del mismo artículo, cabe coadyuvar al demandado, con carácter general.

(15) Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo*, cit., t. II, págs. 228-236.

Si se trata de una entidad local, ha de considerarse legitimado indirecto el particular, si cumpliera los requisitos previstos en el art. 371, LRL.

(16) Ya se había defendido esta posibilidad en la esfera local, con arreglo a la legislación anterior. Cfr. CLAVERO ARÉVALO, *Problemas que plantea la utilización del recurso contencioso objetivo por las Corporaciones municipales contra sus propios acuerdos*, «Anales de la Universidad Hispalense», año XI, núm. III, págs. 95-129; GUAITA, *El proceso administrativo de lesividad*, cit., págs. 46-54.

(17) Como dice una S de 6 noviembre 1935, en la interpretación jurisprudencial, esta lesividad abarca no solo a los intereses de la Administración, sino al propio Derecho objetivo. La jurisprudencia que exigía lesión conjunta de derecho e interés, era reiterada. Por ejemplo, en Ss de 7 julio 1908, 16 junio 1909, 12 octubre 1910, 8 noviembre 1912, 28 febrero 1914, 16 octubre 1921, 2 febrero 1923, 29 abril 1931, 10 diciembre 1934, 8 mayo 1936, 18 diciembre 1943, 9 marzo 1948, 3 enero y 9 noviembre 1949, 8 abril 1950 y 14 marzo 1956.

de la jurisprudencia anterior. Para estar legitimada una entidad pública en un proceso de lesividad, bastará la legitimación exigida en los demás casos.

Cuando la pretensión se dirija contra un acuerdo del Jurado de Expropiación sobre justo precio, la lesión económica debe darse en la forma prevista en la Ley de expropiación.

b) *Legitimación pasiva.* Según la regla general del art. 29, párrafo 1, LJ, serán parte demandada: la Administración de que proviniere el acto y las personas a cuyo favor derivaren derechos del propio acto. Esta regla no es aplicable en todas sus partes, al proceso de lesividad. En efecto:

a') *Pugna con uno de los principios del proceso*—el de la dualidad de partes—que una misma entidad sea a la vez parte demandante y demandada. Es cierto que, en alguna ocasión, doctrina y jurisprudencia han admitido que, en los procesos de lesividad, sea demandada la Administración autora del acto. No se trata de aquéllos casos en que resulte demandada una Entidad pública distinta de la demandante, por reconocer a su favor derechos el acto objeto de la pretensión (18), sino de afirmar, con carácter general que, en los procesos de lesividad, es demandada la Administración pública o su legal representante (19). Y tal posición es insostenible. Porque si es la Entidad autora del acto, la que comparece ante el Tribunal como demandante, es imposible que, al mismo tiempo, actúe como demandada, oponiéndose a sus propias pretensiones. De aquí que la doctrina jurisprudencial dominante haya abandonado aquella ilógica posición y buscado otra solución al problema de la legitimación pasiva, que, en algún momento, creyó encontrarla en las personas físicas titulares del órgano que adoptó el acto, si bien como, acertadamente señala GUAITA, el Tribunal Supremo no ha llegado a defender nunca de manera clara que deberán ser demandados únicamente los que adoptaron el acto, sino de modo confuso y vacilante (20).

b') Luego si no puede ser demandada la Administración de que proviene el acto, una sola posición es admisible, a tenor del art. 29, párrafo 1, LJ: que sean demandadas «las personas a cuyo favor derivaren dere-

(18) Supuesto al que se refiere GUIMÓN EGUICUREN, *Las revisiones de acuerdos provinciales en la jurisdicción contencioso-administrativa previa declaración de lesividad*, RGLJ, 1930, págs. 322-328.

(19) En este sentido, As. de 4 febrero y 25 marzo 1932, y MARTÍN REIORTILLO, *La Administración demandante de acuerdos lesivos*, RT, T. 68, 1934, págs. 33-38.

(20) Ss de 6 marzo y 29 junio 1934, 15 febrero 1936 y 28 septiembre 1939. Cfr. GUAITA, *El proceso administrativo de lesividad*, Barcelona, 1953, pág. 83.

chos del propio acto». A esta solución se había llegado jurisprudencialmente, entre otras, en Ss de 13 mayo 1935, 2, 8 y 21 octubre 1939, 25 marzo, 15 y 19 noviembre 1941, 23 diciembre 1943, 14 mayo y 6 julio 1948. En S de 5 noviembre 1956 (de la que fué ponente ARIAS RAMOS), se dice : «Que si bien tanto la circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 12 de enero de 1940, como la jurisprudencia del mismo, expresada entre otras en Ss de 23 mayo 1941 y 14 mayo y 6 julio 1948... respecto a quien ha de ser demandado en los pleitos basados en una declaración de lesividad, determinan que lo será el favorecido por la resolución lesiva, tales normas, que se emitieron para resolver vacilaciones suscitadas en cuanto a si tal postura procesal correspondía al Ministerio Fiscal y a las personas que adoptaron el acuerdo lesivo, no bastan para apoyar la excepción (21)..., pues a ello se oponen las reflexiones siguientes : a) que el beneficiado por la resolución lesiva ha de serlo de modo antijurídico, y es perfectamente explicable que no todos los que en cuentas aprobadas por tal resolución en el caso de este pleito aparecen recibiendo cantidades sean personas favorecidas ilegalmente, sino acreedores a quienes justamente el Ayuntamiento satisfizo su crédito; entendiendo por tanto la Corporación que no tiene por qué demandarlos ahora; b)... el hecho de que la Corporación... juzgue lesivo el acuerdo anterior en que aprobó las cuentas..., no supone que considere beneficiarios ilegales, detallados y concretamente, a cada uno de los perceptores de sumas, por mínimas que sean, que aparecen como tales en las cuentas, ya que para declarar estas lesivas no es preciso que en ellas estén mal hechos los pagos, bastando con que lo estén algunos de ellos; c) porque, en todo caso, la apreciación errónea en menos por el Ayuntamiento actor del número de personas sujetos de percepción lesiva, constituiría una hipótesis de «minus petitio» cuyas consecuencias afectarían exclusivamente a la Corporación demandada».

B. *Requisitos objetivos.*

1. *Actos impugnables.*—En principio, se aplican al proceso de lesividad las normas generales sobre los actos susceptibles de ser objeto de una

(21) Consistía la «excepción» en el defecto legal en el modo de proponer la demanda, por no haberse designado en ella, como demandados, los favorecidos por el acto objeto de la pretensión, que se trataba de la aprobación de unas cuentas municipales.

pretensión procesal administrativa (22). No obstante, existen algunas reglas especiales que es necesario señalar :

a) *Los Reglamentos no son susceptibles de impugnación.*—Cuando la LJ se refiere al objeto del «recurso contencioso-administrativo», a lo largo de su articulado, emplea la expresión de «acto o disposición», consecuencia de la admisión expresa de la impugnación de las disposiciones de carácter general (art. 39, LJ). Sin embargo, cuando se refiere concretamente al proceso de lesividad, no habla para nada de «disposiciones», sino únicamente del «acto» o actos», con lo que se pone de manifiesto que la Ley únicamente admite la impugnación de actos dentro del proceso de lesividad.

La razón es obvia : el artículo 28, párrafo 3, LJ, dice que «la Administración autora de algún acto que, en virtud de lo previsto en las leyes,

(22) Por tanto, únicamente son susceptibles de impugnación los actos administrativos, que no se encuentran enumerados en el art. 40, LJ, y reúnen los requisitos exigidos en el art. 37, en especial que se trate de actos definitivos. Cfr. Tomo II, pp. 369-388 y 403-414.

¹ De aquí la doctrina jurisprudencial que recoge GUAITA (*El proceso administrativo de lesividad*. cit., pp. 102-103), según la cual: «no puede prosperar la demanda impugnatoria del pago hecho por el Ayuntamiento al Alcalde, de los gastos de representación, pues tal pago no constituye acto administrativo alguno, y cuanto más, sería ejecución del acuerdo anterior que adoptó al efecto la Corporación municipal, reconociéndole al Alcalde aquellos derechos de índole económica (S. 28 septiembre 1935); lo mismo, cuando se impugna el pago hecho al depositario del Ayuntamiento, puesto que se trata de un hecho y no de un verdadero acto administrativo (S. de 15 de febrero de 1936); tampoco puede declarar lesivo un Ayuntamiento, al objeto de impugnarlo jurisdiccionalmente, el acuerdo por el que se adjudica una subasta, que no es más que confirmación de aquél otro que aprobó el correspondiente pliego de condiciones (S. de 28 marzo 1936); tampoco es impugnabile el «acto» por el que el Ayuntamiento manifiesta si debe o no procederse a la enajenación de una dehesa boyal, pues tratándose (en este caso) de una expropiación que realiza el Estado, no tomó ni podía tomar el Ayuntamiento acuerdo alguno, por lo que falta el presupuesto indispensable para el proceso de lesividad (S. de 25 noviembre 1940); ni el acuerdo del Alcalde que manda que se cancelen los embargos y retenciones efectuados en un expediente de apremio, acuerdo que no fué sino ejecución de otro anterior que declaró no procedía la exacción del descubierto de cierto contribuyente, pues de los dos acuerdos, sólo éste, o sea, el primero en el tiempo, el que declaró la improcedencia de la exacción y sin efecto el procedimiento de apremio iniciado, era susceptible de lesionar los derechos e intereses del Ayuntamiento, y éste debió haber sido el acuerdo impugnado (S. de 16 diciembre 1941); y, en fin, no puede impugnarse un acuerdo que es ejecución de un decreto y de una orden anteriores no declarados lesivos, pues si hubo agravio al derecho de la Administración, se derivó de estas disposiciones y no del acuerdo que las ejecuta (S. de 9 febrero 1942); y con mayor razón es impugnabile por el Ayuntamiento un acuerdo municipal ya revocado por el Gobernador civil (S. de 28 noviembre 1946)».

no pudiera anularlo o revocarlo por sí misma, estará legitimada para deducir cualquiera de las pretensiones a que se refieren los párrafos que anteceden»; es decir, de conformidad con el fundamento de este proceso especial, son objeto de las pretensiones que en él se deducen los actos que, en virtud de lo dispuesto en las Leyes, no pueden ser anulados por la propia Administración. Y esta limitación de la potestad de revocación o anulación se da únicamente respecto de los actos administrativos, pero no respecto de las disposiciones de carácter general que, aún emanadas de la Administración, revisten los caracteres de una Ley en sentido material. Un órgano estatal puede en cualquier momento, a través del procedimiento correspondiente, derogar una disposición general dictada con anterioridad, siempre que respete el principio de jerarquía de las normas (art. 17, FE; art. 26, LRJ; art. 5, Cc). De aquí que carezca de sentido tener que acudir a un proceso—el de lesividad—para privar de efectos a una disposición que puede ser derogada por el mismo órgano que la dictó.

b) *No es necesario que el acto agote la vida administrativa*.—El requisito exigido en los supuestos generales por el artículo 37, párrafo 1, LJ, de que el acto no sea susceptible de ulterior recurso ordinario en vía administrativa no se aplica al proceso de lesividad (23). Con arreglo a la legislación anterior, resultaba indudable que aquel requisito general no se aplicaba a los procesos de lesividad, porque el artículo 2, párrafo último, de la LC (texto de 1888), decía expresamente que «la Administración podrá someter a revisión en la vía contencioso-administrativa las providencias de primera instancia» (24). El texto refundido de 1952 no

(23) No ha faltado quien ha creído que, mientras quepa recurso jerárquico, no puede utilizar la Administración el proceso de lesividad (PI SUÑER, *Lo contencioso-administrativo*, Barcelona, 1929, pp. 160-161); pero la doctrina dominante estima lo contrario, posición corroborada por una reiterada doctrina jurisprudencial, como la S. de 21 noviembre 1947, en que se afirma que «la acción de lesividad, de ordenación privilegiada a favor de la Administración, no se gobierna por principios idénticos a la otorgada normalmente a favor de los administrados; y así, aunque éstos tienen cerrado el presente camino jurisdiccional si en su tiempo descuidaron utilizar recursos gubernativos de alzada, no sucede lo propio para la Administración». Pues si la Administración hubiere de apurar la vía gubernativa—dice GARRIDO—, ello significaría una impugnación ante sí misma de dicho acto que, o sería un trámite inútil, o implicaría de suyo la facultad de poder resolverla en sentido estimativo, lo que le está vedado. Cfr. *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, Madrid, 1956, p. 96.

(24) El precepto supuso una extensión del límite de la irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos—antes aplicable solo a las resoluciones ministeriales—a los actos de los órganos inferiores. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La configuración del recurso de lesividad*, RAP, núm. 15, pp. 143-147.

recogió aquella norma (25), como tampoco la ley vigente. No obstante, la no exigencia de aquél requisito común resulta evidente, en aplicación del artículo 28, párrafo 3, LJ, según el cual, es admisible la pretensión de lesividad respecto de actos que la Administración, según las leyes, no puede anular por sí. Y aquellos actos pueden emanar, no sólo de órganos que por su posición jerárquica, implican la inimpugnabilidad en vía administrativa de aquéllos, sino de órganos inferiores. Pues bien, si en estos casos los actos de los órganos inferiores declarativos de derechos no son impugnados por los interesados dentro de plazo, devienen firmes y, como tales, no susceptibles de revocación por la Administración. De aquí que cuando la jurisprudencia se refiere a los límites de la revocación de los actos administrativos, exige, no sólo que sea declaratorio de derechos, sino que los actos sean firmes (26), pues, en tanto no sean firmes, siempre cabrá la posibilidad de que la Administración anule aquellos actos al resolver los recursos que, contra los mismos, interpusieren los particulares en vía administrativa (27).

2. *Pretensiones admisibles.*—Si, según la legislación anterior, era discutible si en el proceso de lesividad se admitían las mismas pretensiones que en el proceso ordinario (28), con arreglo a la nueva ley, resulta in-

(25) Sin que ello supusiera una innovación del sistema. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *El texto refundido de la Ley de lo contencioso-administrativo*, RAP, núm. 7, p. 68; SERRANO GUIRADO, *El recurso contencioso-administrativo, y el requisito de que la resolución cause estado*, RAP, núm. 16, p. 126.

(26) Concepto distinto del que, en nuestra legislación se conoce con el nombre de «causar estado». Sobre la distinción, cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, *La revocación de los actos administrativos en la jurisprudencia española*, RAP, núm. 1, p. 156, y GARRIDO, *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, Madrid, 1956, pp. 59-60.

Por ejemplo, en Ss de 11 marzo 1941, 14 junio 1943, 16 mayo 1945, 30 mayo 1947, 20 febrero y 16 noviembre 1948, se afirma que la Administración no puede volver sobre sus propios actos cuando «son firmes y han creado derechos».

(27) El art. 369, LRL, afirma que «las autoridades y Corporaciones no podrán revocar sus propios actos o acuerdos declaratorios de derechos subjetivos... salvo al resolver recurso de reposición». De aquí la diferencia que existe entre las potestades de anulación de oficio y las que ostenta un órgano administrativo al resolver un recurso contra un acto.

(28) Cfr. CLAVERO, *Problemas que plantea la utilización del recurso contencioso-objetivo por las Corporaciones locales contra sus propios acuerdos*, «Anales de la Universidad Hispalense», XI, núm. III, pp. 125 y ss.; GONZÁLEZ PÉREZ, *El proceso administrativo en la LRL española*, RFDMex, núms. 3-4, pp. 271-300; *La justicia administrativa en España*, RAP, núm. 6, pp. 163 y ss.; ALVAREZ GENDIN, *La nueva LRL*, REV.L., núm. 58, p. 555.

La discusión, dada la imprecisión terminológica, se centraba, más que en el contenido de la pretensión, en el problema de la legitimación. Lo que se planteaba era si

dudable que la Administración demandante de sus acuerdos lesivos puede deducir las pretensiones admisibles en los supuestos generales (art. 28, párrafo 3, LJ).

C. *Requisitos de la actividad: la declaración de lesividad.*

En principio se aplican las normas generales sobre lugar, tiempo y forma de los actos. Pero existe una especialidad importante: en el proceso de lesividad no es requisito previo o presupuesto el recurso de reposición, pues pugnaría con las más elementales normas lógicas que una Entidad recurriera ante sí contra un acto dictado por ella; en el proceso de lesividad, en lugar de la exigencia de recurso de reposición previo, se da la de la declaración de lesividad (art. 56, LJ), que constituye un presupuesto del proceso (29).

1. *Nociones generales.*

a) *Concepto.*—Es un acto administrativo por el que una Entidad administrativa declara lesivo a los intereses públicos un acto dictado por ella.

b) *Naturaleza jurídica.*

a') *Es un acto administrativo*, en cuanto se trata del acto que emana de un órgano administrativo, en ejercicio de una función administrativa.

b') *Es discrecional.* Ahora bien, se trata de un acto administrativo de naturaleza especial, ya que únicamente produce efectos en el ámbito procesal, de aquí que no sea admisible la impugnación directa ante la jurisdicción contencioso-administrativa de la declaración de lesividad. Como dice una sentencia de 6 junio 1933, «no teniendo otro alcance la declaración de lesividad que el de un trámite previo para interponer recurso contencioso-administrativo... constituye una facultad discrecional, tanto más lógica cuanto que no envuelve nunca una resolución definitiva». Por eso—según S de 11 abril 1955—la declaración de lesividad sólo procede cuando la Administración la adopta por propia iniciativa y la contemplación de los mismos supuestos de hecho a lo establecido en anteriores decisiones,

el interés directo era o no suficiente para demandar la anulación de un acto. A partir del art. 391 del texto articulado de la LRL de 1950, el problema quedó resuelto al declarar que las Corporaciones locales podrían impugnar sus acuerdos cuando implicaren «vulneración de un derecho administrativo a la referida Corporación o violación de leyes o disposiciones administrativas que motiven el recurso de anulación».

Pero, en realidad, centrado el problema a las clases de pretensión, y no refiriéndose al de la legitimación activa, es indudable que, aún antes de la LRL, era admisible una pretensión de anulación; es más, normalmente, en un proceso de lesividad, lo que se pretende del Tribunal es que anule el acto objeto de la pretensión.

(29) GONZÁLEZ PÉREZ, *La declaración de lesividad*, RAP, núm. 2, pp. 57-76.

pero en modo alguno cuando su actividad se desarrolla a instancias de un administrado que invoca preceptos legales y circunstancias de hecho que anteriormente no se habían admitido o no concurrían.

c') *Presupuesto del proceso de lesividad.* La declaración de lesividad es presupuesto de la pretensión de lesividad. Como ha señalado una S de 20 enero 1936, la declaración de lesividad es un trámite inexcusable para el ejercicio del recurso de lesividad; su finalidad es, precisamente, la de «autorizar la admisión y trámite del correspondiente recurso» (30). La declaración de lesividad—ha dicho el Tribunal Supremo (31)—«no es otra cosa que un recurso de carácter excepcional que se otorga temporalmente a las Corporaciones para que puedan convertir en contenciosa una materia que por razón del tiempo estaba fuera de los límites normales de toda cuestión».

Como tal requisito o presupuesto procesal, está sometido al régimen general. Por tanto, si no existiere declaración de lesividad, o adoleciere de algún vicio el Tribunal deberá declarar «la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo», pues, aún cuando el supuesto no se contempla expresamente en el art. 82, LJ, dada la naturaleza de requisito previo consagrada en la propia Ley (art. 56, párrafo 1) y su analogía con el caso previsto en el apartado e) del art. 82, ha de aplicársele el mismo régimen, y, por tanto, admitirse la posibilidad de alejar el defecto en el trámite de defensas previas previsto en el art. 71, LJ. Ahora bien, ha de admitirse la posibilidad de subsanar el defecto, según el art. 129, LJ, a no ser que, por haber transcurrido el plazo fijado en el art. 56, LJ, no fuere ya posible la declaración de lesividad.

c) *Fundamento.*—En realidad, el fundamento de la declaración de lesividad está en que, siendo el proceso de lesividad excepcional, se quiere asegurar que la Administración, antes de iniciarle, está convencida de la lesión, obligándola a dictar formalmente tal declaración, cuyo régimen jurídico vamos a examinar a continuación, distinguiendo entre los requisitos y los efectos de la misma.

2. *Requisitos.*

a) *Subjetivos.*—Como en todo acto administrativo, el primer elemento esencial es la competencia. Es necesario que la declaración de lesividad se haga por el órgano que tiene atribuciones para ello.

(30) La jurisprudencia es reiteradísima. Cfr., por ejemplo, Ss 10 mayo y 6 junio 1933 y 28 noviembre 1934, 20 enero y 8 mayo 1936 y 9 febrero 1942.

(31) S 28 septiembre 1939.

a') Según el art. 56, párrafo 1, LJ, es necesario que la lesividad se declare por un órgano de la propia Administración que dictó el acto. La declaración de lesividad de un acto de una provincia, de un Municipio o de una Entidad institucional, no puede hacerse por el Estado (32).

b') Ahora bien, dentro de la Entidad con capacidad para ser parte en el proceso ¿a qué órgano corresponde la competencia para hacer la declaración de lesividad? Conviene distinguir las distintas entidades que pueden adoptar la posición de demandantes:

a'') Si el acto emana de la Administración del Estado, en principio, la competencia corresponde al Ministro del Departamento en que se dictó el acto lesivo. El art. 56, párrafo 2, LJ, dice que «la declaración de lesividad deberá revestir la forma de Orden Ministerial». Ahora bien, es posible señalar los siguientes supuestos especiales:

a''') Que el Consejo de Ministros tiene competencia para acordar la lesividad de los actos dictados por cualquier Departamento ministerial. Así lo disponía el art. 7 del viejo RC y la Ley vigente en el artículo 56, párrafo 3.

b''') Que si el acto lesivo emana del Jefe del Estado, en virtud de elementales principios de jerarquía, será el propio Jefe del Estado el que deba declarar la lesividad.

c''') Si el acto emana de varios Departamentos ministeriales (Orden conjunta), la lesividad deberá acordarse por los mismos Ministros que adoptaron el acto lesivo.

b'') Si el acto emana de cualquier otra Entidad, la declaración de lesividad compete al órgano supremo de la Entidad (33). Por tanto, si se

(32) Así, no podrá declararse lesivo por la Diputación un acuerdo del Ayuntamiento, según S de 30 mayo 1934, que recoge la doctrina sentada en las de 20 abril 1906, 21 noviembre 1904, 16 enero 1903, ni siquiera el acuerdo recaído en apelación de aquél, «porque no obedeció a propia iniciativa de la Corporación en función gestora, y todo ello excluye que ésta inste una declaración de lesividad por acuerdos que en su origen adoptó el Ayuntamiento». El A de 12 mayo 1892 establece que la Ley no autoriza a los Ayuntamientos, que son el grado inferior de la Administración, para declarar lesivas las Reales Ordenes dictadas en asuntos que les interesan, debiendo estimarse racionalmente limitada dicha facultad a los acuerdos dictados por los mismos que hubieren quedado firmes por no haber sido reclamados teniendo declarada la jurisprudencia que, al impugnar resoluciones de la Administración Central están sometidos a las mismas reglas que los particulares. En esta misma dirección: Ss de 6 febrero y 18 marzo 1892. Un A de 31 de enero de 1896 señala que la declaración de lesividad sólo puede hacerse por la autoridad que la dictó y no por los Ayuntamientos o Corporaciones respecto de acuerdos dictados por sus superiores jerárquicos.

(33) GONZÁLEZ PÉREZ, *La declaración de lesividad*, cit., p. 67.

trata de una Provincia, corresponderá a la Diputación provincial, y si de un Municipio, al Ayuntamiento en Pleno (34).

b) *Objetivos*.—En cuanto al objeto, no es necesario que la declaración de lesividad se refiera a los intereses económicos. Con arreglo a la nueva Ley, (art. 56, párrafo 1), basta que se declare lesivo «a los intereses públicos, de carácter económico o de otra naturaleza» (35).

c) *De la actividad*.

a') *Lugar*. La lesividad deberá acordarse en el lugar en que, según los casos, puede dictarse el acto en que se concreta. Por ejemplo, si se trata de declarar lesivo un acto municipal, como la declaración de lesividad se hará por acuerdo del Ayuntamiento, éste deberá adoptarse en la Casa Consistorial o edificio habilitado al efecto (art. 187, ROF) y si se trata de un acuerdo provincial, en el Palacio provincial o edificio habilitado al efecto (art. 243, ROF).

b') *Tiempo*. Si bien el proceso de lesividad debe iniciarse en el plazo de dos meses, como el ordinario (art. 58, párrafo 5, LJ), existe un privilegio importantísimo de la Administración en el mismo, ya que dicho plazo no se cuenta desde que se dictó el acto que se impugna, sino que se cuentan «desde el día siguiente al en que la resolución impugnada se declare lesiva para los intereses públicos» (art. 58, párrafo 5, LJ). Y el plazo para hacer la declaración de lesividad es de cuatro años. Existen, por tanto, dos fases de tiempo perfectamente definidas (36): una, durante la cual la entidad administrativa puede declarar lesivo el acto administrativo; otra, durante la cual debe incoarse el proceso, de tal modo que se deben cumplir ambas, y si, aún entablándose el recurso dentro de los tres meses siguientes a la declaración de lesividad, no se hizo ésta en el de cuatro años contados a partir del momento en que se dictó el acto, se entendera prescrita la acción administrativa (37). Muy interesante es el caso con-

(34) ALCALÁ-ZAMORA, *Lo contencioso-administrativo*, cit., p. 61.

(35) De este modo queda superada la jurisprudencia dictada en aplicación de la Ley anterior, que exigía lesión conjunta de derecho e intereses económicos.

(36) «El derecho reservado a la Administración para impugnar en vía contenciosa sus propias resoluciones que se declaren lesivas para sus intereses se halla subordinado a la puntual observancia de dos periodos de tiempo: uno, de cuatro años, desde que se dictó la resolución que ha de ser impugnada, y otro, de tres (hoy dos) meses, contados desde el día siguiente al que en que recaiga aquélla declaración.» S 29 enero 1942. En el mismo sentido: Ss 5 octubre 1896, 7 mayo 1911, 12 mayo 1936, 29 enero 1942, 24 abril 1944, 14 junio 1946, 3 julio 1946, 26 junio 1947, 8 julio 1947, 3 mayo 1947, 7 octubre 1948.

(37) As 18 junio 1907 y 10 julio 1941, y Ss 7 julio 1922 y 7 octubre 1932.

trario; es decir, cuando habiéndose declarado lesivo el acto la Administración ha dejado transcurrir el plazo de dos meses para iniciar el proceso. ¿puede hacer una nueva declaración de lesividad si ello está dentro del plazo de cuatro años? La jurisprudencia ha dado una respuesta negativa, estableciendo que cuando la declaración de lesividad es válida «no puede repetirse, aunque al formularla distintas veces esté vigente el plazo de cuatro años marcado en la Ley, y... el término para presentar la demanda aranza de la mencionada declaración, una vez adoptada en las debidas condiciones» (38). Ahora bien, una objeción podía oponerse a esta doctrina: que ésto haría posible que cualquier Corporación municipal o provincial, en su deseo de evitar maliciosamente una lesividad posterior, la acordara por sí propia, dejando después intencionadamente transcurrir el término trimestral sin acudir a los Tribunales. Al paso de esta objeción ha salido el propio Tribunal Supremo en una sentencia de 16 de marzo de 1945, afirmando que «tan deplorable y maliciosa conducta implicaría ir contra sus propios actos, aparte de que pudiera ser engendradora de graves responsabilidades de índole no administrativa» (39).

Hechas las observaciones que preceden, vamos a examinar en concreto el régimen jurídico del plazo de cuatro años que tiene la Administración para hacer la declaración de lesividad, plazo introducido por la Ley de 1888 que venía a modificar el régimen existente con anterioridad (40). De todos modos, pese a la limitación que este plazo implica respecto del sistema anterior, supone un verdadero privilegio de la Administración (41):

(38) A 1 diciembre 1943.

(39) En esta última sentencia se señala que el segundo acuerdo declarando la lesión no es más que una ratificación del primero, tomado exclusivamente con el objeto de interrumpir la prescripción de acción, declarando que por el segundo no queda interrumpido el plazo de tres meses para la interposición del recurso, ya que de no entenderlo así, mediante periódicos acuerdos, se iría prorrogando el expresado plazo indefinidamente.

(40) Por ello, el art. 7.º, párrafo octavo, *in fine*, de la Ley de 1888, establecía: «Para los expedientes ya resueltos, el plazo de cuatro años correrá desde el día siguiente a la publicación de la Ley de 13 de diciembre de 1888». Ahora bien, como estableció rectamente una S de 5 diciembre 1896, este plazo se refería a aquéllos asuntos que no tenían ya un plazo fatal que había expirado, como eran los regulados en la Ley de 31 diciembre 1881, cuya base quinta señaló un plazo de diez años. En estos casos, el plazo para hacer la declaración de lesividad sería el de diez años, sin que la publicación de la Ley de 1888 supusiera un criterio favorable a fin de abrir nuevo plazo, pues ésto iría en contra del sentido del precepto contenido en la Ley de 1888.

(41) En cuanto supone una ampliación extraordinaria del plazo para iniciar el proceso. Cfr. ALFARO, *Tratado completo de lo contencioso-administrativo*. Madrid, 1875,

a'') En cuanto al momento inicial del plazo, la LJ dice que empezará a contarse desde la fecha en que hubiese sido dictado el acto, mientras que cuando habla del plazo de dos meses, dice desde el día siguiente a haberse dictado la declaración de lesividad, por lo que parece que mientras en este último caso sigue la regla general de *dies a quo non computatur in termino*, en el primero se aparta. No obstante, también en este último caso debe aplicarse la regla general, y no puede empezarse a contar el plazo a partir de un acto que sea reproducción de otro anterior (42). Ha habido un régimen especial que hoy sólo tiene la importancia de mera referencia histórica: los actos de la Dictadura, que, para declararlos lesivos, el plazo de cuatro años debía empezar a contarse desde la caída de aquélla (43). Como dice un A de 8 julio 1947, el texto legal no admite excepciones, ni permite arrancar para el cómputo del plazo de cuatro años de fecha diferente a la de la resolución impugnada.

b'') En cuanto al cómputo del plazo, se contará por años enteros.

c'') Al no haber regla especial respecto al día último, habrá que aplicar las reglas generales y se contará el día del vencimiento, y si el último fuese inhábil, se entenderá prorrogado hasta el primer día hábil siguiente (44).

c') *Forma*. La forma dependerá del órgano competente para acordar la lesividad: arts. 24 y 25, LRJ, si se trata de actos del Estado; arts. 187 a 211 y 222 a 242, ROF, si de actos municipales (45), y arts. 243 a 249

pp. 280 y ss., y GALLOSTRA, *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1881, pp. 430 y ss.

Y, de mantenerse tal privilegio, lógico es que se limite en el tiempo a un plazo prudencial. Quizás ello nos catalogue en la línea de los que GARCÍA DE ENTERRÍA (Cfr. *La configuración del recurso de lesividad*, cit., p. 148) llama «autores tardíos» que, en general, desde la palestra de la abogacía y ya en la Restauración, sustituyen a las primeras y espléndidas promociones de administrativistas y enfrían la pasión del Gobierno que éstos, desde JAVIER DE BURGOS o COLMEIRO, habían puesto en las primeras construcciones de nuestro Derecho». Pero siempre será preferible ésto a alinearnos entre aquéllos que, movidos por una enorme «pasión de Gobierno», defienden sistema tan arbitrario como el que supone que la Administración, con olvido de la elemental idea de la seguridad jurídica y del concepto mismo de la anulación, pueda en cualquier momento, sin sujeción a plazo, privar de efectos a sus actos declaratorios de derechos».

(42) Por eso, una S de 27 noviembre 1912 establece que al no ser el acto impugnado reproducción de otro anterior—como había opuesto el demandado—, se empezará a contar a partir del mismo.

(43) Decreto-Ley de 20 de abril 1931, S. 5 febrero 1942, A. 25 abril 1942.

(44) Cfr. tomo II, págs. 467-469.

(45) De aquí que un A. de 2 diciembre 1943 declarara nula la declaración de lesi-

si de acuerdos provinciales. El problema está en si para la validez del acto se exige algún acaecimiento anterior (presupuesto) o alguno posterior (condición).

a'') *Presupuesto.* Tanto si se trata del Estado o de una Entidad local, la legislación respectiva suele exigir el dictamen previo de sus asesores jurídicos respectivos. En efecto:

a''') Si se trata del Estado, el art. 14 del Reglamento orgánico de la Dirección General de lo Contencioso preceptúa que debe informar la Sección de lo contencioso (46).

b''') Si se trata de una Entidad local, el art. 370, LRL (art. 338, ROF), exige el dictamen previo de abogado para el ejercicio de acciones. Ahora bien, como el requisito previo para deducir una pretensión es la declaración de lesividad, es lógico que el dictamen preceda a esta declaración, como ha entendido reiterada jurisprudencia. En este sentido, Ss. de 23 febrero y 22 mayo 1944 y 17 marzo 1953.

b'') *Condición.* Se ha planteado el problema de si es necesario notificar la declaración de lesividad a los interesados, problema resuelto en sentido negativo por la S de 21 abril 1952, lo que es una consecuencia de su específica naturaleza.

3. *Efectos.*

a) La declaración de lesividad que reúne los requisitos señalados produce sus efectos normales, que son bien limitados, consecuencia de su naturaleza jurídica: al ser un presupuesto procesal, no tiene más valor que el de autorizar la admisión y tramitación del mismo; pero es el órgano jurisdiccional competente el que tendrá que declarar si, efectivamente, existe lesión y, en consecuencia, anular el acto objeto de la misma. En este sentido se ha pronunciado reiterada jurisprudencia; v. gr., Ss. de 29 octubre

vidad hecha por un Ayuntamiento, porque, al ser convocada la sesión extraordinaria en que se acordó, no se expresó en la convocatoria el objeto de la sesión.

(46) Si bien no se trata de un verdadero presupuesto de la declaración, sino de una norma de carácter interno, cuyo incumplimiento no dará lugar a la invalidez de la declaración.

Cuando estaba vigente el anterior Estatuto de la Dirección General de lo Contencioso, se planteó el problema de si se exigía el asesoramiento de los Abogados del Estado respecto de las declaraciones de lesividad hechas por los Municipios, resolviéndole en sentido negativo —como era lógico— la Circular de la Fiscalía del Tribunal Supremo de 27 enero 1931, que dice que tales disposiciones que exigen el informe de los Abogados del Estado «se refieren a la Administración general del Estado, no a la local, provincial y municipal, que se regía, no por aquel Estatuto, sino por sus leyes orgánicas, en las cuales nada se dispone respecto del requisito previo que nos ocupa».

1910, 7 enero 1911, 3 febrero 1923, 25 octubre 1930, 9 noviembre 1932, 10 mayo 1933, 29 junio y 28 noviembre 1934, 20 enero y 8 mayo 1936, 2 octubre 1939, 9 febrero 1942, 7 octubre 1945, 31 mayo 1949, 1 febrero 1952 y 27 marzo 1957.

b) Consecuencia de este carácter es que si la declaración de lesividad adolece de algún defecto, no producirá sus efectos normales y, por tanto, el Tribunal deberá declarar la inadmisibilidad del «recurso contencioso-administrativo», bien de oficio o a instancia de la parte demandada, lo que podrá alegar en los momentos del procedimiento que la ley arbitra para alegar defectos procesales, y, como todo defecto procesal, estará sometido al régimen de subsanación que la ley regula.

III. PROCEDIMIENTO.

A. *Iniciación: demanda.*

1. *Nociones generales.*

a) A diferencia del proceso ordinario, que se inicia con una «demanda pura», —el llamado escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo—, limitada a solicitar la iniciación de un proceso (47), en el proceso de lesividad, el proceso se inicia con una «demanda mixta», es decir, con un escrito en el que el demandante no se limita a solicitar la iniciación del proceso, sino que contiene la pretensión. Se trata, por tanto, de una «demanda» en el sentido en que emplea el término nuestro Derecho positivo (art. 524, Lec; art. 67, LJ). Este diferente régimen es explicable. Porque si el fundamento del régimen de iniciación del proceso ordinario radica en que el demandante únicamente podrá formular debidamente la pretensión cuando haya examinado el expediente, imponiéndose la diferenciación entre el acto de iniciación y el de formulación de la pretensión, como en el proceso de lesividad la parte demandante tiene en su poder el expediente en que se dictó el acto que da lugar al proceso, es lógico que simultáneamente solicite la incoación del proceso, formule la pretensión y presente el expediente (48).

(47) Tomo II, págs. 498-500.

(48) VIVANCO, *El juicio contencioso-administrativo*, 2.ª ed., La Habana, 1944, página 193.

b) El artículo 57, párrafo 4, LJ, dice: «El recurso contencioso-administrativo formalizado por la propia Administración autora de algún acto declarado lesivo, se iniciará con la presentación de la demanda a que se refiere el artículo 67, a la que se acompañará el expediente administrativo». Y reiterada jurisprudencia dictada con arreglo a los precedentes del artículo de la nueva Ley, declara mal iniciado el proceso que lo fué con el «escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo». Pues —como dice una S de 29 de enero 1946—, «siendo reiterada jurisprudencia de esta jurisdicción del TS (Ss 26 enero 1941, 21 abril 1942 y 23 diciembre 1943) que la Administración pública, efectivamente, tiene para interponer sus acciones ante el Tribunal trámites distintos de los establecidos para los particulares... al iniciar este recurso dejó incumplido lo dispuesto en el artículo 41, en relación con el 23, LC, al no interponer la demanda acompañada de todas las copias para las partes que debieron ser demandadas y del propio expediente».

c) El problema que se plantea es el del tratamiento jurídico de esta infracción procesal. Parece evidente que la iniciación del proceso sin presentar el escrito de demanda con los requisitos exigidos en el artículo 69, LJ, constituye una de las causas que dan lugar a la «inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo», según el artículo 82, apartado g), LJ. Ahora bien, dada la norma contenida en el artículo 129, LJ, ha de admitirse la posibilidad de subsanar el defecto, por lo que ha de considerarse superada por la nueva legislación la doctrina jurisprudencial anterior que considera «prescrita la acción» cuando no se presentaba el «escrito de demanda» con todos los requisitos, aún cuando se presentare dentro de plazo el escrito de interposición (49).

2. Requisitos.

a) *Subjetivos.* La demanda deberá formularse ante el órgano jurisdiccional competente por quien ostenta representación procesal de la entidad demandante, no siendo necesaria la especificación mediante nombres y apellidos cuando corresponda al Abogado del Estado (basta la designación de «El Abogado del Estado, en nombre de...»), y dirigirse contra las personas que estén legitimadas pasivamente como demandadas. Se da en este punto una diferencia importante respecto del proceso ordinario, pues así como en éste no es necesaria la designación expresa de los demandados, si lo es en el proceso de lesividad, ya que el art. 5, LJ, impone el

(49) GUAITA, *El proceso administrativo de lesividad*, cit., pág. 149.

emplazamiento individual de los demandados en la forma prevista para el proceso civil. Y reiterada jurisprudencia ha considerado que existía un defecto procesal cuando la Administración, al formalizar una demanda de lesividad, «no designa concretamente los demandados» (Ss 21 abril 1942, 23 diciembre 1943, 5 nov. 1956; A. 10 julio 1941). La jurisprudencia citada exige, además, que se exprese el domicilio de los demandados, si fuere conocido. Si bien con arreglo a los preceptos de la nueva Ley, la omisión de la cita de los demandados constituirá un defecto susceptible de ser subsanado. Caso de no subsanarse, la sentencia que en su día se dicte será inoperante, al no producir efectos respecto de quien no fué parte en el proceso por no haber sido emplazado personalmente, por omisión de la Administración demandante.

b) *Objetivos*. Como se trata de una «demanda mixta», la misma debe contener la pretensión procesal debidamente identificada, en cuanto a «lo que se pide» (art. 524, Lec) y al fundamento (50).

c) *De la actividad*.

a') *Lugar*. Se siguen las reglas generales: El «escrito de demanda», por tanto, deberá presentarse en el lugar en que tenga su sede el órgano jurisdiccional competente.

b') *Tiempo*. Como se trata del escrito que inicia el proceso, deberá presentarse dentro del plazo que señala el artículo 58, párrafo 5, LJ, es decir: «de dos meses», plazo que se somete al régimen común de los plazos que vienen dados por meses, con la especialidad de que el momento inicial será el «día siguiente al en que la resolución impugnada se declare lesiva para los intereses públicos» (51).

c') *Forma*. En cuanto a la producción del acto, se aplican las reglas generales—deberá redactarse en castellano y según la forma de las demandas del proceso ordinario—. Pero en cuanto a la recepción del acto, se dan algunos requisitos especiales en cuanto a los acaecimientos que deben precederle (presupuestos), acompañarle o sucederle (condiciones).

a'') *Presupuestos*. Si entre los presupuestos del acto de iniciación del proceso ordinario figura el haberse interpuesto previamente recurso de reposición, en el proceso de lesividad la declaración de lesividad viene a sustituir al recurso de reposición (art. 56, LJ), cuyo régimen jurídico ya se ha estudiado.

(50) Tomo II, págs. 339-350.

(51) Tomo II, págs. 466-469 y 516-520.

b'') *Documentos que han de acompañar al escrito.* El régimen especial del proceso de lesividad implica la no aplicación al mismo de la norma contenida en el párrafo 2 del art. 57, LJ, sobre los documentos que han de acompañar al escrito de iniciación del proceso. En el proceso de lesividad, acompañarán a la demanda los documentos siguientes:

1.º *Expediente administrativo.* Según disposición expresa del art. 57, párrafo 4, LJ, a la demanda «se acompañará el expediente administrativo». El precepto legal no deja lugar a dudas: al referirse al expediente administrativo, es necesario que se trate del expediente completo, pues en otro caso los demandados podrán solicitar sea completado, de conformidad a lo dispuesto en el art. 70, LJ. Reiterada jurisprudencia ha considerado mal formulada la demanda a la que no se acompaña el expediente (v. gr., Ss de 26 marzo y 15 noviembre 1941, 21 abril 1942, 23 diciembre 1943 y 29 enero 1946), pero no exigía se acompañara la declaración de lesividad (Ss 21 marzo 1922 y 4 julio 1927). Esta dirección jurisprudencial no es acertada, pues si, según el art. 56, LJ, la declaración de lesividad constituye un presupuesto del proceso, recae sobre la demandante la carga de acreditar que se cumplió aquel requisito, pues en otro caso se declarará la inadmisibilidad del «recurso contencioso-administrativo».

2.º *Dictamen previo de Letrado.* Si la demandante es una Entidad local, deberá acompañar el dictamen previo de Letrado exigido por el art. 370, LRL, documento al que se refiere el art. 57, párrafo 2, apartado d), LJ, que no hay inconveniente en aplicar al proceso de lesividad. Reiterada jurisprudencia se ha referido a este requisito, señalando que mientras no se presente aquel documento quedará sin curso la demanda (Ss 20 noviembre 1935, 16 marzo y 23 noviembre 1945, 16 mayo 1946, 25 abril y 11 octubre 1947, 12 febrero 1949, 23 octubre y 1 diciembre 1950, 17 marzo 1953), si bien no hace falta que se acompañen los documentos originales, ni siquiera testimonio de ellos, sino que bastará que el Secretario certifique que se emitió el dictamen (As 9 febrero, 9 marzo y 4 diciembre 1950). En realidad la no presentación de éste como de los demás documentos que han de acompañar a la demanda, constituiría un defecto procesal de los que dan lugar a la inadmisibilidad del «recurso contencioso-administrativo», pero susceptible de subsanación según el art. 129, LJ. Ahora bien, es subsanable la presentación del dictamen emitido antes de formalizar la demanda; pero no será subsanable la omisión de dicho dictamen antes de formalizar la demanda.

3.º *Copias de escrito y documentos.* Como el art. 65, LJ, exige que el emplazamiento de los demandados se lleve a cabo individualmente en la forma prevista para el proceso civil, es necesario que se acompañen a la demanda tantas copias del escrito y documentos cuantos sean los demandados (art. 515, Lec) (52). Y así lo ha exigido reiterada jurisprudencia, como las Ss de 15 noviembre 1941, 21 abril 1942 23 diciembre 1943 y 29 enero 1946.

3. *Efectos.*

a) *Jurídico-materiales.* Como en el proceso ordinario, la iniciación de un proceso de lesividad no supone obstáculo alguno a la ejecución del acto objeto de la pretensión (art. 122, LJ; art. 34, LRJ). Pero como la ejecución del acto constituye facultad más que deber de la Administración, el problema queda de hecho y casi siempre sometido a su criterio; en definitiva, depende de ella que durante la tramitación del proceso se ejecuten o no los actos objeto de la pretensión deducida (53).

b) *Jurídico-procesales.* Se aplican las reglas del proceso ordinario sobre litispendencia. Y como el proceso se inicia con el escrito en que se deduce la pretensión, no surgen los problemas que en aquél acerca de en qué momento se operan los efectos típicos de la litispendencia (54).

B. *Tramitación ulterior.* Presentada la demanda, la tramitación viene a ser la misma que en el proceso ordinario, con las modificaciones impuestas por el hecho de que se refundan en un solo escrito el de «interposición del recurso contencioso-administrativo» y el llamado «escrito de demanda», tal y como se resumen a continuación:

1. *Publicación de anuncios en el «B. O.».* La publicación en el «B. O.» del anuncio de la interposición del recurso contencioso-administrativo, se regula en el art. 60, LJ. Se ordenará en el siguiente día hábil a la presentación de la demanda.

2. *Trámite de admisión.* El trámite de admisión a que se refiere el art. 62, LJ, tendrá lugar al presentarse el «escrito de demanda». Y como a ésta, según vimos, ha de acompañarse el expediente administrativo, cuando el Tribunal ejercite la facultad reconocida en aquel artículo no tendrá necesidad de reclamarle, como en los demás casos.

3. *Emplazamiento y personación.*

(52) Cfr. *ut supra*, ap. II.

(53) Tomo II, págs. 524-525; ALCALÁ-ZAMORA, *Lo contencioso-administrativo*, Buenos Aires, 1943, pág. 59.

(54) Tomo II, págs. 527-530.

a) La publicación del anuncio ordenada por el art. 60, LJ, servirá de emplazamiento a los coadyuvantes (art. 64, párrafo 2, LJ), pero no a los demandados respecto de los cuales el art. 65, LJ, exige que el emplazamiento se haga individualmente, en la forma prevista para el proceso civil (55).

b) Los demandados en el proceso de lesividad deberán «comparecer en el plazo de nueve días, a contar del siguiente al emplazamiento en dicha forma» (art. 66, párrafo 2, LJ), y «si no se personaren oportunamente, continuará el procedimiento, sin que haya lugar a practicarles, en estrados o cualquier forma, notificación de clase alguna» y «si se personaren posteriormente, se les tendrá por parte sin que por ello pueda retrotraerse ni interrumpirse el curso del procedimiento» (artículo 66, párrafos 3 y 4., LJ) (56).

4. *Intervención de los coadyuvantes de la Administración demandante.* Como, según el art. 30, párrafo 2, LJ, se admiten coadyuvantes de la Administración, publicado el anuncio en el «B. O.», según el art. 60, LJ, podrán comparecer los que tuvieren interés directo en la anulación. Si se personaren antes de dar traslado para contestar a la demanda a los demandados que se hubieren personado, el Tribunal acordará que se les entregue el expediente, de conformidad a lo dispuesto en el art. 67, LJ, para que deduzcan las alegaciones que estimen oportunas, para coadyuvar a la pretensión de la Administración.

5. *Defensas previas.* Se aplicarán las reglas del proceso ordinario (arts. 71 a 73, LJ), y, por tanto, «los demandados y coadyuvantes podrán alegar, dentro de los cinco días siguientes al emplazamiento para la contestación, los motivos que con arreglo al art. 82, pudieran determinar la falta de jurisdicción, la incompetencia del Tribunal o la inadmisibilidad del recurso».

6. *Contestación a la demanda.* Se regirá por las reglas del proceso ordinario, con la especialidad de que únicamente se dará traslado para ello a los que se hubieren personado en el plazo previsto en el art. 66, LJ.

7. *Prueba.* También se rige por las reglas generales. Pero la jurisprudencia ha destacado el valor de ciertos medios de prueba. Por ejemplo, en S de 2 diciembre 1933, se dice: «Como ya ha dicho también la jurisprudencia de la Sala, en caso análogo de supuesta lesividad, puede in-

(55) Arts. 525 y 526, Lec. Cfr. tomo II, págs. 605-606.

(56) Tomo II, págs. 264-271.

vocarse en favor de la resolución recurrida el dictamen del Consejo de Estado, que propuso un acuerdo sustancialmente idéntico al que prevaleció en la R. O. recurrida, porque sería absurdo suponer, aunque otras pruebas no hubiera, que el más alto Cuerpo consultivo de la Nación propusiera una resolución lesiva para los intereses del Estado».

8. *Tramitación ulterior.* Se aplican sin especialidad alguna, las normas del proceso ordinario.

IV. EFECTOS.

A. *Efectos jurídicos.*

1. *Efectos jurídico-materiales.* Como el proceso de lesividad constituye el instrumento idóneo que la Ley arbitra para anular aquellos actos administrativos declaratorios de derechos, la sentencia que en los mismos se dicte producirá importantes efectos en las relaciones jurídico-materiales.

a) Si es desestimatoria del «recurso contencioso-administrativo», siguiendo las reglas generales, se limitará—dado su carácter declaratorio— a dar firmeza a la relación jurídica a que la misma se refiere. Por consiguiente, al límite de la potestad revocatoria consistente en tratarse de acto declaratorio de derechos (art. 37, LJ) habrá que añadir el que supone la existencia de una sentencia confirmatoria del acto. La confirmación del acto por el Tribunal implicará un reconocimiento de su validez y la desestimación de los supuestos vicios de anulabilidad aducidos por la Administración demandante. De aquí que si el interés público impusiera privar de efectos al acto que fué objeto de la pretensión desestimada, a la Administración no le quedaría otro camino que el de la expropiación forzosa de los derechos que en aquél tuvieron origen (57).

b) Si es estimatoria del «recurso contencioso-administrativo», se tratará de una sentencia constitutiva que, al anular un acto declaratorio de derechos, producirá la extinción de las relaciones jurídicas derivadas del acto. Admitida la posibilidad de que la Administración pueda, al margen del proceso de lesividad, privar de efectos a sus actos radicalmente nulos, el proceso de lesividad queda reducido a los supuestos de anulabilidad, por lo que al tratarse de «anulación», y no de declaración de nulidad, los

(57) Tomo II, págs. 731-735.

efectos operan desde el momento en que la sentencia se pronuncia por la anulación.

2. *Efectos jurídico-procesales.* En cuanto a los efectos jurídico-procesales declarativos—cosa juzgada—, no se da ninguna especialidad en el proceso de lesividad: se aplican las reglas generales. Tampoco se dan, en principio, en orden a los efectos ejecutivos, aun cuando en algún punto concreto no se aplican las normas comunes, concretamente, aquella que impide suspender o inexecutar las sentencias confirmatorias del acto, pues el art. 105, párrafo 5, después de señalar dicha regla general, añade: «Salvo las dictadas sobre recursos interpuestos por la misma contra sus actos declarados lesivos» (58).

B. *Efectos económicos.*

Se aplican, sin excepción alguna, las normas comunes sobre costas y beneficio de pobreza. Las dudas planteadas en alguna decisión jurisprudencial y en la doctrina acerca de si el principio de gratitud que rige en los procesos cuyo objeto son pretensiones deducidas en relación al acto de una Entidad local se aplicaba a los procesos de lesividad incoados por las entidades locales, han sido superadas (59).

(58) Tomo II, págs. 781-783.

(59) Tomo II, págs. 820-823.

JURISPRUDENCIA

En nuestro comentario monográfico aparecido en el número anterior de esta REVISTA bajo el título *Las concesiones de dominio público a título de precario* se deslizaron inadvertidamente algunas expresiones que, si desprovistas en la mente del autor de toda doblez, han podido dar pie a interpretaciones que envuelven un segundo sentido muy grave y totalmente desligado de la intención del comentarista. A la vez que aclaramos públicamente nuestra posición, que en ningún momento quiso apartarse de las reglas de sana crítica que han inspirado toda nuestra labor, aunque otra cosa pudiera desprenderse del texto, lo que lamentamos profundamente, queremos reafirmar aquí nuestros sentimientos de respeto y aprecio por la obra del más alto Tribunal, como en otros escritos hemos tenido ocasión de manifestar, y ofrecer a sus dignos componentes nuestras excusas más sinceras por las molestias que de forma absolutamente involuntaria hayamos podido causarles.

MANUEL PÉREZ OLEA.

N. DE LA R.—Aunque el Consejo de Redacción de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, por respeto a la libertad intelectual de sus colaboradores, deja a la plena responsabilidad de los autores los juicios que se incluyen en los artículos que públicamente firman, sin embargo, en este caso, y por el equívoco que el texto a que se refiere ha podido suscitar, el Consejo de Redacción ratifica la explicación anterior de su colaborador señor Pérez Olea, sumándose especialmente a la expresión sincera de respeto y profunda estimación por el Tribunal Supremo, cuya labor ha procurado resaltar y estudiar siempre como uno de los factores fundamentales de nuestra vida jurídica y política.

Madrid, 28 de marzo de 1958.