

**Colección JURÍDICA GENERAL**



# Manual de la jurisdicción contencioso-administrativa

**ANTONIO MOZO SEOANE**

Profesor titular de Derecho Administrativo  
Abogado

**Cursos**

## PRESENTACIÓN

*Dos órdenes de consideraciones me han decidido a elaborar este sencillo Manual sobre nuestra jurisdicción contencioso-administrativa. Por un lado, el nuevo diseño de los estudios de Derecho derivado del Plan Bolonia, que potencia de una manera notable el enfoque práctico de la enseñanza de las disciplinas jurídicas, en nuestro caso, el Derecho administrativo; consecuentemente, cobra gran relevancia el conocimiento del ordenamiento procesal que rige la actividad de los Jueces y Tribunales contencioso-administrativos, pues en ellos desembocan y, podríamos decir, cristalizan, todos los problemas de interpretación y aplicación del vasto ordenamiento jurídico-administrativo.*

*En segundo lugar, la exigencia de una formación específica o especialización para el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador establecida por la Ley 34/2006, de 30 de octubre, en definitiva vía de implantación una vez promulgado el Reglamento de ésta por Real Decreto 775/2011, de 3 de junio (BOE núm. 143, de 16 de junio), obliga igualmente a los licenciados y graduados aspirantes a adquirir dicha capacitación, a través de los correspondientes cursos de práctica jurídica o másteres, a profundizar en el conocimiento del ordenamiento jurídico procesal en su conjunto.*

*No olvidamos, desde luego, que en todos los Tratados y Manuales de Derecho administrativo en circulación se contienen naturalmente algunas lecciones o temas dedicados al control judicial de la actividad de la Administración, con un análisis sustancial de los principales aspectos de la jurisdicción contencioso-administrativa, necesariamente condensado al tratarse de una parte sistemática más del programa de la asignatura, que, por tanto, hay que «comprimir» —en esta y en otras muchas materias de su contenido— a lo esencial. Creo, pues, que el*

*tratamiento de la cuestión resulta, en dichos Manuales escolares, insuficiente a los fines más arriba enunciados.*

*Bien sabido es, por lo demás, que ni en la asignatura de Derecho procesal que se imparte a los estudiantes de Derecho, ni en los Manuales de esta disciplina, se incluye el estudio de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, son precisamente procesalistas los autores de la práctica totalidad de los estudios sistemáticos del proceso contencioso-administrativo: por ello, a veces falta en dichos estudios —dicho sea sin menoscabo de su rigor y calidad— el matiz que aportan los principales problemas del ordenamiento jurídico sustantivo que nuestra jurisdicción aplica.*

*Por último, y en coherencia con los declarados objetivos de este Manual básico, quiero significar que el mismo está dirigido principalmente a los alumnos, por lo que se ha prescindido de citas bibliográficas, ya sea en nota o en el propio texto. En cambio, se incorporan citas o transcripciones de jurisprudencia en relación con algunas de las cuestiones más candentes o polémicas, lo cual me parece esencial en este contexto.*

# CAPÍTULO I

## ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA

### 1. LAS LEYES DE 1845, REGULADORAS DE LOS CONSEJOS PROVINCIALES Y DEL CONSEJO REAL

El establecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa en España se produce con la *Ley de organización y atribuciones de los Consejos Provinciales, de 2 de abril de 1845*. El Título II de esta ley, en el que se regulan las atribuciones de dichos órganos, tras configurarlos como «cuerpos consultivos» (art. 6º), señala, concretamente en su artículo 8º, que «actuarán además como tribunales en los asuntos administrativos». Meses más tarde se promulga la *Ley de organización y atribuciones del Consejo Real, de 6 de julio de 1845*, cuyo artículo 11 dispone que éste «deberá ser siempre consultado... 5º) Sobre los asuntos contenciosos de la Administración». Con ello queda, pues, instaurada la jurisdicción tanto en el ámbito provincial como central.

El desarrollo, tanto orgánico como procedimental, de esa primera regulación se haría en los correspondientes Reglamentos aprobados por sendos Reales Decretos de 1 de octubre de 1845, para los Consejos Provinciales, y 30 de diciembre de 1846 para el Consejo Real, normas ambas de larga vigencia, por encima de las sucesivas modificaciones que afectarán al sistema recién nacido.

Esta primera jurisdicción significa realmente la unificación en un mismo órgano —o más exactamente, en los dos órganos citados, cada

uno en su nivel— de la función que en el Antiguo Régimen venían desempeñando los *Juzgados privativos o privilegiados* para los distintos ramos administrativos (Hacienda, Correos, Caminos, Abastos, etc.), siguiendo el modelo francés llamado de «*jurisdicción retenida*»: es la propia Administración, a través de órganos *ad hoc*, la que debe decidir las «cuestiones administrativas», incluidas aquellas que llegan a hacerse contenciosas: se habla, pues, de **Administración contenciosa**, definida en las fuentes como «el poder *a manera de jurisdicción* que se ejerce por los Tribunales administrativos».

Ahora bien, aunque ambos órganos, provincial y nacional, ejercen la jurisdicción en forma retenida, su respectiva configuración y funcionamiento determinó que ya la doctrina de la época calificase la jurisdicción de los Consejos provinciales como *propia*, en tanto que al Real sólo se le atribuyen facultades de *proponer* la resolución. En efecto, el Consejo provincial, integrado a estos efectos por tres vocales incluido el Jefe político (que lo preside, no puede ser recusado y tiene voto de calidad en caso de empate), *oír*á y *fallar*á, cuando pasen a ser contenciosas, las cuestiones relativas a las materias que se enumeran. En el Consejo Real, para instruir los expedientes y preparar las resoluciones en los asuntos contenciosos, se crea una Sección especial. Las decisiones definitivas del Consejo se *elevan en consulta* al Gobierno, adoptando la forma de Real Decreto.

Por otra parte, debe destacarse que la Administración se reserva la facultad de decidir si un negocio pasa a ser contencioso o no sale de la vía gubernativa. En el ámbito local, es el Jefe político quien decide si una cuestión es de su exclusiva competencia o debe pasar al Consejo provincial, con recurso ante el Ministro de la Gobernación contra la resolución del incidente. Idéntica facultad corresponde al Ministro en el ámbito central.

Esta primera regulación de nuestra jurisdicción sufrió, en las décadas posteriores, numerosas modificaciones de distinto alcance, unas de contenido puramente técnico u organizativo y otras de sentido marcadamente político al hilo de los avatares de este signo tan abundantes en el siglo XIX.

Así, cabe destacar la supresión de los Consejos provinciales y del Real durante el bienio progresista (Reales Decretos de 7 de agosto de 1854) transfiriéndose sus facultades, respectivamente, a las Diputaciones provinciales y a un Tribunal contencioso-administrativo de nueva creación. Por Real Decreto de 16 de octubre de 1858 se restablecen los primitivos órganos.

Merece también reseñarse la Ley de 17 de agosto de 1860, orgánica del Consejo de Estado (nombre que adopta el Consejo Real desde 1858), con la que se actualiza la regulación de este «Cuerpo supremo consultivo del Gobierno en los asuntos de Gobernación y Administración y en los contencioso-administrativos» (art. 1º). Nada esencial, sin embargo, varía en su configuración, hasta el punto de que se mantiene la vigencia, en lo que no se oponga, del reglamento de 1846. Reforma de mayor alcance se pretendía con la Ley para el Gobierno y Administración de las Provincias, de 25 de septiembre de 1863, que contiene una nueva regulación de las atribuciones de los Consejos provinciales, una más completa y precisa estructura orgánica y retoques en cuestiones procedimentales, aunque el Reglamento para ejecución de la Ley, de la misma fecha que ésta, declara vigente para los negocios contenciosos de que hayan de conocer los Consejos el aprobado por Real Decreto de 1º de octubre de 1845.

En pleno fervor revolucionario, por Decreto de 13 de octubre de 1868 se suprime la jurisdicción contencioso-administrativa, cediendo sus competencias (Decreto del día 16 siguiente) al Tribunal Supremo de Justicia y a una Sala de la respectiva Audiencia, regulación que se completa con el Decreto-ley de 26 de noviembre del mismo año. El restablecimiento se produjo por otro Decreto-ley de 20 de enero de 1875, con un preámbulo que es expresión de toda la pasión política de que se ve acompañado el tema de la jurisdicción administrativa.

El ámbito material o alcance de esta primera jurisdicción se formula a través del denominado «**sistema de lista**», es decir, la enumeración de los casos o materias en las que cabe el recurso (arts. 8 de la Ley de Consejos Provinciales y 1º del reglamento de 1946 para el Consejo Real); sistema que perduró en las sucesivas reformas a que hemos aludido, y que daba a la materia un carácter casuista, confuso

y de difícil precisión, tanto más cuanto que fue objeto de continuas ampliaciones por normas especiales o sectoriales (Hacienda, correos, caminos, bienes nacionales, contratos, etc.).

## **2. LA LEY JURISDICCIONAL DE 1888-1894**

Al margen de los avatares jurídico-políticos a que hemos hecho alusión, el contencioso-administrativo instaurado en 1845 era, en el último tercio del siglo, objeto de generalizadas críticas por parte de la doctrina científica, que le achacaba falta de rigor técnico, de claridad y, en definitiva, de la necesaria fijeza en cuanto a la «materia contenciosa», es decir, a la posibilidad de impugnar una determinada actuación administrativa, dada la inevitable confusión práctica a que conducía el sistema de lista.

De ese modo, la doctrina coetánea se esforzaba en formular los «principios cardinales que determinan la naturaleza de lo contencioso-administrativo», como dirá D. Vicente SANTAMARIA DE PAREDES al defender ante el Congreso de los Diputados el proyecto de ley reguladora de la jurisdicción que llevará su nombre y que es tenida como la primera regulación verdaderamente sistemática y completa del contencioso-administrativo español. Así, el primer criterio para determinar si una resolución es reclamable en vía contencioso-administrativa será —nos dice Santamaría— «la distinción entre lo administrativo y lo que no es administrativo», lo cual depende de la cualidad con la que actúe el Estado: bien como Poder público, ejerciendo su potestad imperativa o de mando, bien como simple persona jurídica, en plano de igualdad con los ciudadanos, pues sólo en el primer caso ejercita facultades administrativas (la vieja dicotomía «actos de autoridad» frente a «actos de gestión»). Ahora bien, cuando la Administración ejerce su potestad imperativa puede, a su vez, hacerlo de dos formas, discrecional o regladamente: la potestad es discrecional cuando la Administración obra libremente; es potestad reglada cuando la Administración, en sus actos, tiene que someterse a determinadas reglas. Esta es la concepción común para la época, de modo que el propio Santamaría de Paredes define la vía contencio-

so-administrativa como *«la revisión, en forma de juicio, de una resolución dictada con carácter definitivo por la Administración en la vía gubernativa, en virtud de sus facultades regladas, contra la cual reclama, dentro de cierto plazo, aquel que considera lesionado un derecho administrativo que el precepto limitativo del poder discrecional le reconoce particularmente»*.

Sobre esa base doctrinal se asienta, pues, la *Ley para el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa, de 13 de septiembre de 1888* (conocida, como se ha dicho, como «Ley Santamaría de Paredes», su inspirador y principal autor), cuya redacción definitiva, en virtud de una autorización concedida al Gobierno en la Ley de presupuestos de 1892-93, es aprobada por *Real Decreto de 22 de junio de 1894* —aunque las modificaciones introducidas en esta versión no afectan a ninguno de los principios que la informan ni alteran su contenido en lo esencial—, que tuvo una larga vigencia, de casi tres cuartos de siglo, en nuestro ordenamiento administrativo.

En el *Título I.— De la naturaleza y condiciones generales del recurso contencioso-administrativo*, se configura, con arreglo a los nuevos principios a que nos hemos referido, el ámbito o alcance de la jurisdicción. Su *artículo 1º* dice:

*«El recurso contencioso-administrativo podrá interponerse por la Administración o por los particulares contra las resoluciones administrativas que reúnan los siguientes requisitos:*

- 1º. Que causen estado.*
- 2º. Que emanen de la Administración en el ejercicio de sus facultades regladas.*
- 3º. Que vulneren un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente a favor del demandante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo».*

Esos requisitos son luego definidos en el *artículo 2º*. Por su parte, el *artículo 4º* contiene una enumeración de asuntos que «no corresponderán al conocimiento de los Tribunales de lo contencioso-administrativo», tales como las cuestiones que se refieran a la potestad discrecional, las de índole civil y criminal o que por su naturaleza sean de la competencia de otras jurisdicciones, las resoluciones que sean reproducción de otras anteriores firmes y las confirmatorias de acuerdos consentidos, etc., configurando así una suerte de «delimi-

tación negativa» de la jurisdicción, alguna de cuyas formulaciones permanece hoy plenamente vigente.

El peso de la nueva regulación recae, por tanto, sobre todo en la distinción acto reglado-acto discrecional, pues para el acceso a la jurisdicción es necesario que las facultades en virtud de las que la Administración actúa como Poder público se hallen expresamente limitadas por precepto anterior («*cuando deba acomodar sus actos a disposiciones de una ley, de un reglamento o de otro precepto administrativo*», dice el segundo párrafo del art. 2º), pues en otro caso obra libre, discrecionalmente. La concepción es claramente formalista e insuficiente, ya que lo discrecional se conceptúa «por la *naturaleza* de los actos de los cuales procedan o de la *materia* sobre la que versen» las cuestiones (art. 4º.1º).

De hecho, el Reglamento para la ejecución de la Ley, aprobado por R. D. de 22 de junio de 1894, no repara en acudir al más puro método de lista, tan repudiado antes de la reforma, enumerando las cuestiones que «corresponden señaladamente a la potestad discrecional» (tales como las que pertenezcan al orden político o de gobierno, las que afecten a la organización del Ejército o a la de los servicios generales del Estado, las disposiciones de carácter general relativas a la salud e higiene públicas, al orden público y a la defensa del territorio, las resoluciones denegatorias de concesiones de toda especie, etc.).

En definitiva, la Ley de 1888-1894 supuso, desde luego, un avance respecto a la situación anterior, pues siempre un criterio general de impugnabilidad ofrece mayores posibilidades que la simple enumeración de supuestos, por muy completa que ésta se pretenda. Pero las limitaciones para el control de la actividad administrativa bajo esta norma fueron notorias, aún cuando la jurisprudencia fue abriendo algunas brechas que, además, servirían de fundamento a la sustancial reforma de 1956.

Desde el punto de vista orgánico, la Ley (Título II) establece un modelo de «**jurisdicción delegada**», que «*será ejercida en nombre del Rey, y por delegación suya, por el Tribunal de lo Contencioso-administrativo, que formará parte del Consejo de Estado y por Tribunales provinciales*» (artículo 8º).

En cuanto a su composición, se adopta una solución mixta entre lo judicial y lo administrativo, que será calificada y defendida como «armónica», por evidente influjo de la doctrina krausista, a la sazón muy en boga en España.

Hito importante en esta evolución lo constituye la *Ley de 5 de abril de 1904, de Organización del Consejo de Estado*, en cuyo artículo adicional 1º se transfiere el ejercicio de la jurisdicción a una «Sala que se creará en el Tribunal Supremo, y se llamará de lo Contencioso-administrativo» y que «formará parte integrante del Tribunal Supremo a todos los efectos». Sala que, en efecto, fue creada y organizada por R. D. de 8 de mayo de 1904. Con ello se inicia la **judicialización** de nuestra jurisdicción.

Suspendida la jurisdicción contenciosa por Ley de 27 de agosto de 1938, fue restablecida por la Ley de 18 de marzo de 1944, en virtud de cuya autorización se dictaría el *Texto refundido de lo contencioso-administrativo aprobado por Decreto de 8 de febrero de 1952*, que se limitó, según expresa su propio preámbulo, «a refundir, sin rectificar su esencia, pero sí sus equívocos y antinomias, las variadas y numerosas disposiciones legislativas vigentes en la materia». Recobra, así, su vigencia la legislación de 1888-1894, cuando en los ambientes jurídicos, tanto doctrinales como judiciales y forenses, se venía planteando la necesidad de una profunda reforma del sistema que, por lo demás, el legislador de 1952 reconoce y justifica «como consecuencia de la mayor extensión de la actividad administrativa, de la imperfección técnica de nuestro régimen contencioso-administrativo actual».

### **3. LA LEY DE 27 DE DICIEMBRE DE 1956**

La esperada reforma en profundidad llegaría con la *Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956*, que constituyó no sólo un avance sustancial en el sistema sino también una regulación del contencioso-administrativo de un alto nivel técnico, como fue unánimemente reconocido, y que, en definitiva, configuró una jurisdicción prácticamente homologable en sus principios rectores y en su alcance a las más avanzadas del mundo y puede decirse

que propia de un verdadero Estado de Derecho, como lo demuestra la circunstancia de que perviviese, con ciertas adaptaciones y ajustes de interpretación, bajo la vigencia de la Constitución de 1978, con la que convivió sin mayores dificultades durante veinte años.

Se concibe el control judicial de la actividad administrativa no sólo como garantía inmediata para el administrado, sino como medio para lograr una Administración pública eficiente («Porque las infracciones administrativas se muestran realmente no tan sólo como una lesión de las situaciones de los administrados, sino como entorpecimiento de la buena y recta administración»: E. de M., II, 1).

Justo es reconocer que alguno de sus postulados esenciales derivan directamente de las aportaciones que había ido realizando la jurisprudencia anterior a la propia ley, muchas veces forzando la interpretación de los límites que a la actividad fiscalizadora imponía la legislación anterior. En síntesis, las principales líneas sobre las que se asienta la nueva regulación son las siguientes:

a) Se amplía el ámbito de control jurisdiccional al incluir como objeto del recurso, junto a los actos administrativos, también «las disposiciones de categoría inferior a la Ley», es decir, las disposiciones administrativas, si bien con restricción de la legitimación en este caso, al admitirse sólo la denominada «legitimación corporativa».

b) Avance especialmente notable en la ampliación del ámbito objetivo de la jurisdicción, fue la no exclusión del control judicial —frente a lo que ocurría bajo la anterior Ley— de la actividad discrecional de la Administración, justificándose la nueva concepción en que «la discrecionalidad no puede referirse a la totalidad de los elementos de un acto, a un acto en bloque, [...] por el contrario, ha de referirse siempre a alguno o algunos de los elementos del acto, con lo que es evidente la admisibilidad de la impugnación jurisdiccional en cuanto a los demás...» (E. de M., IV, 3).

c) Por el contrario, el artículo 2.b) declaraba excluidos del control jurisdiccional los polémicos «actos políticos del Gobierno», que la Ley consideraba, según su E. de M., distintos del acto administrativo; no obstante, admitía la competencia de los Tribunales contencioso-administrativos para la determinación «de las indemnizaciones que

fueren procedentes» en relación con dichos actos. A la lista de actos excluidos se añadían todavía algunos otros supuestos enumerados en el artículo 40.

d) Por otra parte, la Ley de 1956 amplía el campo de la legitimación en el proceso contencioso-administrativo, al admitir, junto a la derivada de un derecho subjetivo, también la fundada en un interés directo en el asunto, lo que supone un importante paso en la protección o tutela jurídica frente a la actuación administrativa.

e) Se configura una jurisdicción de «carácter revisor», esto es, basada en la exigencia de un acto administrativo previo sobre el que recaiga el control judicial, lo que hace del recurso contencioso-administrativo un «proceso al acto», si bien concebido como un verdadero juicio o proceso entre partes.

f) Desde el punto de vista orgánico, se consagra definitivamente el carácter netamente judicial del contencioso-administrativo, como un orden jurisdiccional más de la jurisdicción ordinaria «especializado» en los asuntos administrativos; especialización que se traduce en ciertas reglas específicas en la composición y provisión de los órganos judiciales correspondientes.

En definitiva, la Ley de la jurisdicción de 1956 supuso no sólo una profunda reforma de nuestra jurisdicción, en el sentido y con las exigencias que se venían reclamando desde los ámbitos científico y jurisprudencial, sino también una regulación francamente progresiva para su tiempo, a pesar de las limitaciones que hemos apuntado, plasmada además, como está dicho, con gran perfección técnica. Todo lo cual propició avances decisivos en el control jurídico de la actividad administrativa, que la posterior aplicación judicial permitió llevar, por vía interpretativa, al límite de sus posibilidades.

#### **4. LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

Con la promulgación de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 se abriría el proceso de incorporación de los principios que permitirían el pleno control judicial de la Administración pública, superando los límites que, no obstante sus evidentes logros, subsistían

todavía con la legislación de 1956. El **artículo 106.1 CE**, en efecto, establece:

*«Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican».*

Precepto que constituye la verdadera «cláusula general» del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. La expresión **actuación administrativa** contenida en el mismo, junto con el principio de **tutela judicial efectiva** consagrado en el **artículo 24.1** del propio texto constitucional, permite someter al control de los Tribunales no sólo la «actividad positiva» de la Administración, esto es, los supuestos de disposición o acto —expreso o presunto— previos, sino también el eventual «comportamiento inactivo u omisivo» de aquélla, es decir, determinados casos en los que cabe apreciar una «inactividad material» del órgano administrativo competente. Así lo interpretó el TC, superando con ello el formalismo derivado de la invocada naturaleza «revisora» de la jurisdicción en la concepción originaria de la LJCA de 1956, que hubo de reinterpretarse en este sentido, hasta que la extensión del ámbito jurisdiccional fue expresamente recogida en la Ley de 1998, en los términos que veremos en su momento.

Otro efecto importante directamente derivado de los principios constitucionales se produce en relación con la **legitimación** para interponer el recurso, pues la protección de los **intereses legítimos**, además de los derechos, consagrada en el ya citado artículo 24.1 CE, posibilita una considerable ampliación de aquélla —frente a la tradicional exigencia de un «interés personal y directo»—, que la jurisprudencia, tanto constitucional como ordinaria, ha ido por su parte interpretando de manera progresivamente generosa, en aras de una más acabada tutela judicial del ciudadano frente a las Administraciones públicas.

## **5. LA LEY 29/1998, DE 13 DE JULIO, REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA**

Con el fin de reflejar en el ordenamiento positivo tanto los postulados a que se ha hecho referencia como otros principios igualmente

proclamados en el texto constitucional, así como para responder a los «numerosos y trascendentales cambios en el ordenamiento jurídico, en las instituciones político-administrativas y en la sociedad» —en palabras de la E. de M. de la nueva Ley—, se abordaría la reforma, aprobándose la vigente *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*.

De la nueva Ley puede decirse que mantiene la arquitectura básica de la jurisdicción contenida en la legislación de 1956, pero, al mismo tiempo, lleva a cabo importantes reformas en el ámbito del recurso contencioso-administrativo y en el desarrollo y efectos del proceso; reformas en muchos casos impuestas, como se ha dicho, por los principios constitucionales, pero en otros, modificaciones que no dejan de suscitar polémica. Como primera aproximación, podríamos señalar entre sus principales novedades y aportaciones las siguientes:

— En cuanto al **ámbito objetivo** del recurso, la nueva Ley desarrolla la aludida cláusula general de control derivada del artículo 106.1 CE estableciendo como susceptibles de impugnación no sólo los actos y disposiciones de la Administración, como era tradicional, sino también otro tipo de «conductas administrativas» eventualmente contrarias a los derechos e intereses de los ciudadanos, como la *inactividad material* y las *actuaciones materiales que constituyan vía de hecho* (artículo 25). Como señala la E. de M., «No toda la actuación administrativa, como es notorio, se expresa a través de reglamentos, actos administrativos o contratos públicos, sino que la actividad prestacional, las actividades negociables de diverso tipo, las actuaciones materiales, las inactividades u omisiones de actuaciones debidas expresan también la voluntad de la Administración, que ha de ser sometida en todo caso al imperio de la ley».

Queda con ello superado, como ya se ha dicho, el viejo concepto de la «jurisdicción revisora», pues aún cuando la mayoría de las actuaciones judiciales siguen teniendo por objeto actos o disposiciones administrativas previas —lo que, por cierto, origina que alguna jurisprudencia actual siga invocando, equívocamente, su carácter revisor—, la fiscalización judicial puede extenderse a cualquier comportamiento ilícito de la Administración, en los términos dichos.

# ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| <b>PRESENTACIÓN</b> .....   | 7  |
| <b>CAPÍTULO I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA .</b>     | 9  |
| 1. LAS LEYES DE 1845, REGULADORAS DE LOS CONSEJOS PROVINCIALES Y DEL CONSEJO REAL.....              | 9  |
| 2. LA LEY JURISDICCIONAL DE 1888-1894 .....   | 12 |
| 3. LA LEY DE 27 DE DICIEMBRE DE 1956.....   | 15 |
| 4. LA CONSTITUCIÓN DE 1978.....   | 17 |
| 5. LA LEY 29/1998, DE 13 DE JULIO, REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA .....   | 18 |
| <b>CAPÍTULO II. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: ÁMBITO, OBJETO Y LÍMITES</b> .....           | 23 |
| 1. LA CLÁUSULA GENERAL DE COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN .....                                      | 23 |
| A) Ámbito objetivo.....   | 23 |
| B) Ámbito subjetivo.....  | 25 |
| 2. DELIMITACIÓN POSITIVA DEL ÁMBITO JURISDICCIONAL.....   | 27 |
| 3. DELIMITACIÓN NEGATIVA .....  | 30 |
| 4. LAS CUESTIONES PREJUDICIALES E INCIDENTALES ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA..... | 31 |
| 5. IMPRORROGABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN.....  | 32 |

|   |           |
|---|-----------|
| 6. EL OBJETO DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. TIPOS DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA IMPUGNABLE ..... | 33        |
| A) Las disposiciones generales.....   | 33        |
| B) Los actos administrativos.....   | 34        |
| C) La inactividad administrativa.....   | 35        |
| D) La vía de hecho .....  | 37        |
| 7. ACTOS EXCLUIDOS.....   | 39        |
| 8. LA PRETENSIÓN Y SUS CLASES.....  | 41        |
| 9. PLURALIDAD DE PRETENSIONES. LA ACUMULACIÓN ..  | 44        |
| 10. LA CUANTÍA DEL RECURSO .....  | 45        |
| <b>CAPÍTULO III. ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. LAS PARTES.....</b>             | <b>49</b> |
| 1. TIPOS DE ÓRGANOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS .....   | 49        |
| 2. COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO.....  | 50        |
| 3. CRITERIOS PARA LA ATRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA .....   | 52        |
| 4. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.....  | 53        |
| 5. COMPETENCIA TERRITORIAL.....   | 60        |
| 6. LAS PARTES EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.....   | 61        |
| 7. CAPACIDAD PARA SER PARTE Y CAPACIDAD PROCESAL  | 62        |
| 8. LEGITIMACIÓN.....  | 64        |
| A) Legitimación activa.....   | 65        |
| a) El derecho o interés legítimo.....   | 65        |
| b) Protección de los intereses colectivos .....   | 66        |
| c) Legitimación de las Administraciones públicas .....  | 67        |
| d) La intervención del Ministerio Fiscal.....   | 68        |
| e) La legitimación popular.....   | 69        |
| f) La legitimación vecinal.....   | 69        |
| g) Legitimación en materia de contratación pública.....   | 70        |
| B) Legitimación pasiva.....   | 71        |
| 9. REPRESENTACIÓN Y DEFENSA DE LAS PARTES .....   | 72        |

|   |     |
|---|-----|
| <b>CAPÍTULO IV. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. PROCEDIMIENTO ORDINARIO.....</b> | 75  |
| 1. DILIGENCIAS PRELIMINARES .....   | 75  |
| 2. INICIACIÓN DEL PROCESO. EL ESCRITO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO .....                      | 76  |
| 3. PLAZO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO.....  | 78  |
| 4. RECLAMACIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO ....   | 81  |
| 5. EMPLAZAMIENTO DE LOS DEMANDADOS .....  | 82  |
| 6. EL INCIDENTE DE ADMISIÓN DEL RECURSO .....   | 83  |
| 7. DEMANDA Y CONTESTACIÓN.....  | 85  |
| 8. ALEGACIONES PREVIAS.....   | 89  |
| 9. FASE DE PRUEBA .....   | 90  |
| 10. FASE DE VISTA O CONCLUSIONES .....  | 93  |
| <b>CAPÍTULO V. LA TERMINACIÓN DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....</b>                | 99  |
| 1. LOS DISTINTOS MODOS DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....                                  | 99  |
| 2. LA SENTENCIA: CONCEPTO Y CONTENIDO .....   | 99  |
| 3. LA ESTRUCTURA FORMAL DE LA SENTENCIA: CLARIDAD Y PRECISIÓN .....                           | 101 |
| 4. CONGRUENCIA Y MOTIVACIÓN DE LA SENTENCIA.....  | 103 |
| 5. LA SENTENCIA DE INADMISIBILIDAD: CAUSAS .....  | 106 |
| 6. LA SENTENCIA SOBRE EL FONDO .....  | 111 |
| 7. EFECTOS DE LA SENTENCIA .....  | 114 |
| 8. TERMINACIÓN ANORMAL DEL PROCEDIMIENTO.....   | 116 |
| A) Desistimiento .....  | 116 |
| B) Allanamiento .....   | 118 |
| C) Satisfacción extraprocésal de las pretensiones.....  | 119 |
| D) Terminación convencional (transacción judicial).....                                       | 120 |
| <b>CAPÍTULO VI. LOS RECURSOS EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....</b>               | 123 |
| 1. EL DERECHO A LOS RECURSOS .....  | 123 |
| 2. CONCEPTO, EFECTOS Y CLASES DE RECURSOS.....  | 125 |
| 3. SISTEMA DE RECURSOS EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.....                     | 126 |

|  |            |
|--|------------|
| 4. RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA PROVIDENCIAS Y AUTOS .....   | 127        |
| 5. RECURSO DE APELACIÓN CONTRA LAS RESOLUCIONES DE LOS JUZGADOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS .....                    | 128        |
| A) Apelación contra los autos de los Juzgados .....  | 129        |
| B) Recurso ordinario de apelación contra las sentencias de los Juzgados .....  | 130        |
| 6. EL RECURSO DE CASACIÓN .....  | 132        |
| A) La reforma introducida por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio: aspectos generales .....                       | 132        |
| B) Ámbito material: resoluciones recurribles .....   | 133        |
| C) Competencia .....   | 135        |
| E) La naturaleza técnico jurídica del recurso de casación .....  | 136        |
| F) El interés casacional objetivo como criterio de admisión .....  | 138        |
| G) Ampliación de las resoluciones susceptibles de casación vs. limitación de la finalidad del recurso .....          | 140        |
| E) Tramitación .....   | 143        |
| 7. LA REVISIÓN DE SENTENCIAS .....   | 151        |
| 8. RECURSOS CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL LETRADO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA .....                               | 153        |
| <b>CAPÍTULO VII. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS. LAS MEDIDAS CAUTELARES .....</b>  | <b>155</b> |
| 1. LA SUSTANCIAL MODIFICACIÓN DEL SISTEMA DE EJECUCIÓN: DE LA «AUTOTUTELA» ADMINISTRATIVA A LA TUTELA JUDICIAL ..... | 155        |
| 2. EJECUCIÓN VOLUNTARIA: RÉGIMEN GENERAL Y REGLAS ESPECÍFICAS .....  | 158        |
| 3. EJECUCIÓN FORZOSA .....   | 161        |
| 4. EL INCIDENTE DE EJECUCIÓN .....   | 164        |
| 5. SUPUESTOS DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA POR EQUIVALENTE ECONÓMICO .....  | 165        |
| 6. EXTENSIÓN A TERCEROS DE LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA .....   | 167        |
| 7. LAS MEDIDAS CAUTELARES. CONCEPTO, FUNDAMENTO Y FINALIDAD .....  | 169        |
| 8. CRITERIOS DE ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES .....   | 171        |

|   |            |
|---|------------|
| 9. EL PROCEDIMIENTO CAUTELAR.....   | 176        |
| 10. SUPUESTOS ESPECIALES .....  | 178        |
| <b>CAPÍTULO VIII. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES .....</b>                                       | <b>181</b> |
| 1. EL PROCEDIMIENTO ABREVIADO .....   | 181        |
| A) Características y ámbito material .....  | 181        |
| B) Iniciación del procedimiento abreviado .....   | 182        |
| C) Vista y prueba en el procedimiento abreviado .....                                       | 183        |
| 2. EL PROCEDIMIENTO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS<br>DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA ..... | 186        |
| 3. RÉGIMEN ESPECIAL PARA EL DERECHO DE REUNIÓN..  | 190        |
| 4. LA CUESTIÓN DE ILEGALIDAD .....  | 191        |
| 5. PROCEDIMIENTO EN LOS CASOS DE SUSPENSIÓN<br>ADMINISTRATIVA PREVIA DE ACUERDOS .....      | 193        |

