

PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ESQUEMA DOCENTE LECCIÓN 11 EL CONTROL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE SU ACTIVIDAD

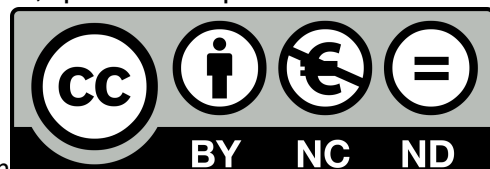
I. EL CONTROL INTERNO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

El control de la Administración Pública es uno de los elementos más importantes del sistema administrativo como quiera que representa el contrapeso entre el ejercicio del poder público y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

El estudio del control (interno) de las Administraciones Públicas nos sitúa en el “corazón” del sistema de recursos administrativos. Al mismo tiempo, también ante la paradoja, a los ojos de los ciudadanos, de que es la propia Administración Pública la que se controla a sí misma en los términos que intentamos concretar un poco más adelante.

Centrándonos, así pues, en este primer epígrafe, en el estudio del control interno de las Administraciones Públicas, llamamos ahora simplemente la atención sobre la categoría de control, más bien del control-función. El análisis dogmático de la categoría del control, en términos puramente administrativos, trasciende también el alcance, mucho más limitado, de estos materiales docentes para lo cual remitimos al alumno a cualquier manual de la disciplina para su estudio desde el doble plano, comunitario-europeo y constitucional, lo que tiene una indudable proyección sobre el estatuto del conjunto de las Administraciones Públicas. Sirva ahora tan sólo la idea de que la competencia de control que se atribuye a un sujeto (u órgano) público es ejercida sobre la actividad de otro sujeto (u órgano) lo que entraña una garantía a la hora de reconducir el poder público desviado de su función al servicio del interés general y del restablecimiento de los derechos de los ciudadanos eventualmente vulnerados.

Nos vamos a detener, por tanto, en esta lección en dar una idea, lo más acabada posible, de la llamada vía administrativa de control o sistema de recursos administrativos (Capítulo II del Título V de la LPACAP). Sin perjuicio de que la Ley (artículo 112.2) contempla la posibilidad de sustituir los recursos administrativos, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de



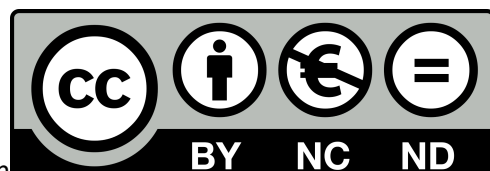
impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje. En todo caso, se han de respetar los principios, garantías y plazos que la LPACAP reconoce de forma general en todo procedimiento administrativo.

Centrando nuestra atención en el sistema de recursos administrativos, nos encontramos ante el medio más barato y más rápido para la resolución de los conflictos que los particulares tengan con la Administración Pública. Es un hecho que la multiplicación de los supuestos en los que la Administración tiene presencia en el día a día de los ciudadanos ha multiplicado también, proporcionalmente, las posibilidades de conflicto, muy numerosos, pero también muchos de ellos de escasa entidad. Y afirmamos que medio “más barato y rápido” porque no es necesaria la asistencia de ningún profesional cualificado (sin perjuicio de poder actuar a través de representante en los términos dispuestos por el artículo 5 LPACAP) como lo pudiera ser un abogado y un procurador, imprescindibles, por contra, si lo que se ejercita es una pretensión contra la Administración Pública en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

El sistema de recursos administrativos que explicamos acto seguido presenta una indudable naturaleza impugnatoria. Si un ciudadano quiere atacar un acto administrativo debe interponer un recurso administrativo con las singularidades que más adelante se explicarán. De ahí que quepa diferenciar, ya de entrada, los recursos administrativos de otras actuaciones (sin esa naturaleza impugnatoria) que pueden desarrollar también los ciudadanos frente a la Administración Pública (como son las peticiones, las quejas y las reclamaciones).

Esta situación en la que se encuentran los ciudadanos entraña, como toda moneda, una doble cara. Por un lado, constituye una garantía de los particulares como quiera que, en un Estado de Derecho como el nuestro, la Administración Pública se encuentra sujeta al principio de legalidad (sometimiento a la CE, a la Ley, y al resto del ordenamiento jurídico). De modo que todas las decisiones tomadas por la Administración Pública en forma de resoluciones administrativas pueden ser recurridas.

Empero, “por la otra cara de la moneda”, la interposición de un recurso administrativo constituye al mismo tiempo una “carga” para los particulares por cuanto que la vía administrativa de control -que surge realmente como una prerrogativa de la Administración Pública - se erige en presupuesto necesario (el agotamiento de la misma) para la impugnación jurisdiccional del acto. Hay que recordar, en este sentido, al tiempo de tratar la actividad administrativa en la Lección 5, que dentro de la autotutela de la Administración Pública nos



encontramos con un variedad que llamamos autotutela reduplicativa. Variedad de la, a su vez, autotutela declarativa, por la que, recordemos, la Administración Pública tiene facultad, por sí misma, para declarar lo que es Derecho. Además, hemos estudiado ya el acto administrativo y lo que determina precisamente la presunción de validez de los actos administrativos, a saber, la traslación de la carga de accionar al interesado destinatario último del mismo si no quiere ver que dicho acto consolide sus efectos.

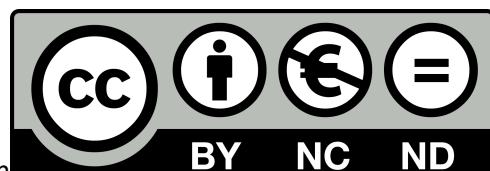
Así las cosas, el sistema de recursos administrativos constituye un requisito previo para posibilitar la impugnación jurisdiccional (y no ya estrictamente administrativa) de los actos administrativos. La vía administrativa de recursos es obligatoria para que el ciudadano pueda tener acceso a la vía jurisdiccional interponiendo, entonces sí y ante un Juez o Tribunal, un recurso contencioso-administrativo.

II. EL SISTEMA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Con carácter previo al estudio de los distintos tipos de recursos administrativos, interesa recrear una serie de notas características y presupuestos propios que dan cuenta de la naturaleza singular del sistema mismo de recursos administrativos.

Para que podamos hablar de recursos administrativos (con independencia ahora de las distintas clases de recursos que explicamos un poco más adelante) necesitamos de la existencia de un acto administrativo previo. Ese acto administrativo constituye el objeto del eventual recurso administrativo a interponer. Además, del estudio anterior de los actos administrativos y sus distintas clases o modalidades, y a partir de lo dispuesto en el artículo 112.1 LPACAP, ese acto debe ser un acto administrativo definitivo o resolutorio del procedimiento o bien un acto de trámite (en este último caso, la interposición de un recurso administrativo contra un acto de trámite es posible cuando dicho acto decida, directa o indirectamente, el fondo del asunto, determine la imposibilidad de continuar el procedimiento, o produzca indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos).

Por otra parte, los recursos administrativos sólo tienen cabida frente a actos administrativos. No caben recursos administrativos contra Reglamentos ni disposiciones de naturaleza reglamentaria tal y como, de forma taxativa, afirma el artículo 112.3 LPACAP (“Contra las disposiciones administrativas de carácter general no cabrá recurso en vía administrativa”).



La interposición de un recurso administrativo lo tiene que ser por la persona que se encuentre legitimada para ello. Legitimación que se ostenta a partir de la titularidad de un derecho subjetivo o interés legítimo que el acto precisamente lesiona o vulnera (de ahí que se interponga recurso contra el mismo).

A mayor abundamiento, la interposición del recurso administrativo lo es ante la propia Administración Pública, que, como ya nos consta, se erige así en “juez y parte”. Por tanto, la propia Administración autora del acto es quien conoce del recurso interpuesto frente a ese acto y quien, además, lo resuelve (a diferencia del recurso contencioso-administrativo, interpuesto ante y resuelto por Jueces y Tribunales del orden contencioso-administrativo). Si bien el órgano concreto, dentro de cada Administración, con competencia resolutoria depende del tipo de recurso administrativo que estemos considerando.

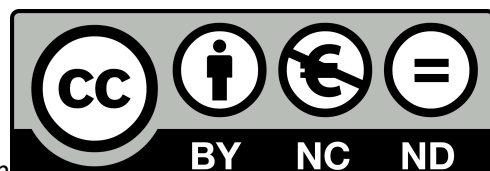
De otro lado, la finalidad de la interposición de un recurso administrativo y, a través de ella, la pretensión ejercida con el mismo pasa por la modificación o anulación del acto administrativo recurrido basado en cualquier infracción del ordenamiento jurídico.

Finalmente, a día de hoy se entiende superada, en estrictos términos constitucionales, la vieja regla del “*solve et repete*”. La misma iba referida a la supeditación o condicionamiento del previo pago para posibilitar la interposición del recurso administrativo.

Familiarizados ya con los presupuestos básicos que determinan la auténtica seña de identidad del sistema de recursos administrativos, pasamos a continuación a ocuparnos, sin diferenciar todavía los distintos tipos de recursos administrativos existentes, de la tramitación de los recursos administrativos. Ofrecemos, así, un análisis general de cómo se tramitan los recursos administrativos para, acto seguido, conocer las diferentes clases de recurso existentes. Para ello debemos diferenciar hasta cuatro secuencias distintas que pasan por la preparación del recurso, su interposición, la tramitación *stricto sensu*, y la resolución del mismo.

- Preparación del recurso administrativo.

La preparación no es un trámite o actuación habitual tratándose de recursos puramente administrativos. Sí, por el contrario, en las reclamaciones económico-financieras, así como en los recursos contencioso-administrativos.



En todo caso, consiste, como su propio nombre indica, en la preparación del recurso. Para ello el particular interesado solicita a la Administración Pública que se le pongan de manifiesto las actuaciones del expediente para obtener todos los datos y antecedentes precisos para poder interponer ulteriormente el recurso administrativo.

- Interposición del recurso administrativo.

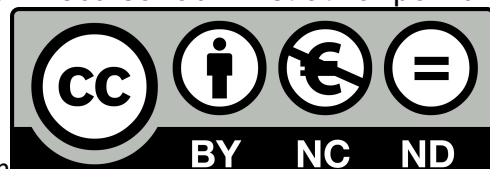
La interposición de un recurso administrativo siempre lo es por el interesado mediante el escrito de interposición. Este escrito de interposición del recurso debe reunir los requisitos generales de identificación del recurrente, del acto contra el que se recurre, y del órgano ante quien se recurre a los que se refiere el artículo 115.1 LPACAP.

Concretamente por lo que se refiere al objeto del recurso, en el escrito de interposición resulta necesario individualizar el acto recurrido así como detallar las razones de su impugnación. Puede ocurrir, además, que el ciudadano se equivoque o simplemente no califique el recurso, lo que no es un obstáculo para su ulterior tramitación por la Administración Pública como realmente corresponda, siempre que el plazo para recurrir no haya transcurrido en función del recurso que realmente se trate y que del mismo se deduzca su verdadero carácter (artículo 115.2 LPACAP).

Finalmente, cabe apuntar que la interposición de un recurso administrativo lleva aparejadas una serie de consecuencias que pueden resumirse en las siguientes: i) Obligación para la Administración Pública de resolver el recurso administrativo (lo que determina el inicio de un nuevo procedimiento administrativo); ii) Prohibición de la delegación de la competencia para resolver el recurso en el mismo órgano que haya dictado el acto objeto de recurso; iii) No suspensión, como regla general, de la ejecución del acto recurrido (salvo lo dispuesto en el artículo 117.2 LPACAP).

- Tramitación del recurso administrativo.

Acerca de la tramitación del recurso administrativo no hay ninguna particularidad significativa o especialmente relevante que deba ser ahora digna de mención. Se aplican, por tanto, aquí también -como quiera que la interposición de un recurso administrativo por un



particular determina el inicio de un procedimiento administrativo- las normas generales de la instrucción y ordenación del procedimiento administrativo. Dentro de esas normas de ordenación del procedimiento hay que llamar especialmente la atención sobre la necesidad de que el órgano que resuelva el recurso administrativo recabe los informes previos de otros órganos de la misma o de distinta Administración, así como conceder trámite de audiencia al interesado (en los términos del artículo 118 LPACAP).

- Resolución del recurso administrativo.

En la resolución del recurso administrativo, el órgano competente para resolver debe atender, no sólo a lo pedido por el recurrente (congruencia) sino, además, a cuantas cuestiones plantee el expediente, hayan sido alegadas o no por los interesados.

La resolución de un recurso administrativo puede serlo (artículo 119 LPACAP) en forma estimatoria (total o parcial), desestimatoria, o de inadmisión del recurso.

La falta de resolución expresa en plazo determina la desestimación del recurso (por aplicación del silencio administrativo negativo) salvo en el caso del llamado “doble silencio” del que nos ocupamos más adelante, justo al tratar en concreto el recurso de alzada.

Finalmente, la resolución de un recurso administrativo impide a la Administración (prohibición) la aplicación de la llamada “*reformatio in peius*” que, por tanto, se encuentra proscrita conforme dispone el artículo 119.3 LPACAP *in fine*. La explicación de la misma responde al siguiente fenómeno: no resulta posible que, con ocasión de la interposición del recurso, se pueda producir un agravamiento de la situación de partida inicial del recurrente.

Pasamos ya al examen de los distintos tipos o clases de recursos administrativos. Pueden distinguirse, así, tres grandes posibilidades que, sistemáticamente, se construyen en torno a la siguiente estructura:

- Recursos administrativos comunes.

Son los recursos “más normales” que los ciudadanos emplean a la hora de impugnar un acto administrativo. De hecho, este tipo de

6



recursos que denominamos “comunes” lo son porque se presentan contra cualquier tipo de acto, fundándose el recurso en la infracción, por el acto, de cualquier infracción del ordenamiento jurídico.

Dentro de estos recursos comunes se encuentran los recursos de alzada y de reposición, a los que, por su relevancia dentro del sistema de recursos administrativos, les dedicamos mayor atención un poco más adelante.

- Recursos administrativos especiales.

Son aquellos recursos administrativos que denominamos especiales por razón de la materia ya que, a partir de la normativa sectorial que resulte aplicable, los mismos tienen cabida en determinados ámbitos de la realidad.

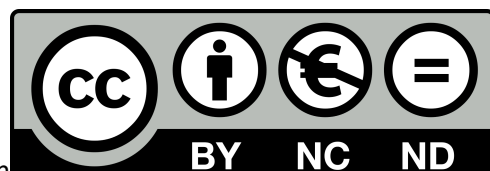
Es el caso de los recursos (o reclamaciones) económico-financieras. También el supuesto del recurso especial en materia de contratación, los recursos corporativos, y los recursos contra los actos de la seguridad social. Finalmente, también cabe reconocer la existencia de recursos administrativos en los procedimientos disciplinarios contra funcionarios públicos.

- Recursos administrativos extraordinarios.

Como su propio nombre indica, son extraordinarios por cuanto que sólo es posible su interposición en casos concretos y fundados, además, en materias tasadas por la propia Ley. En este apartado tiene encaje el recurso extraordinario de revisión previsto en el artículo 125 LPACAP.

Como ya hemos indicado, y dada su importancia, vamos a ocuparnos de los recursos administrativos comunes para cerrar con algunas menciones sobre el recurso extraordinario de revisión.

Comenzando por el **recurso administrativo de alzada (artículos 121 y 122 LPACAP)**, esta modalidad de recurso administrativo es la más significativa de todo el entramado de recursos que conforman el sistema de recursos administrativos. El recurso de alzada es manifestación del principio de jerarquía administrativa como quiera que los órganos superiores fiscalizan la actuación de los órganos inferiores.



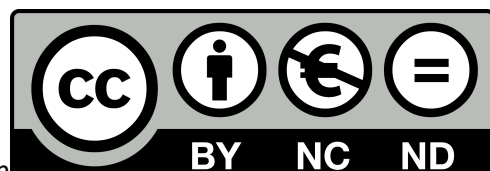
En este sentido, la interposición del recurso de alzada puede tener lugar ante el mismo órgano que dictó el acto administrativo o ante el superior jerárquico de éste que es quien, siempre y en todo caso, resuelve el recurso. En el supuesto de interposición ante el mismo órgano que dictó el acto, éste debe remitirlo al órgano competente para resolver el recurso de alzada en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente.

La interposición del recurso de alzada tiene lugar contra actos que NO ponen fin o que NO agotan la vía administrativa (el artículo 114.1 LPACAP dispone que los actos se entienden que ponen fin a la vía administrativa). Por ello el recurso de alzada (a diferencia del recurso de reposición del que nos ocupamos después) es obligatorio para agotar la vía administrativa y poder acudir a los Jueces y Tribunales de lo contencioso-administrativo.

El plazo de interposición del recurso es de un mes si el acto es expreso de modo que transcurrido dicho plazo sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos. Si el acto a recurrir no es expreso no hay sujeción a plazo para la presentación del recurso de alzada de modo que en cualquier momento a partir del día siguiente de la producción de efectos del silencio (negativo) puede interponerse.

El plazo de resolución del recurso es de 3 meses, a cuyo transcurso el recurso se entiende desestimado por silencio administrativo negativo. No obstante, existe un supuesto, conocido como del “doble silencio”, en el que la falta de resolución expresa en plazo del recurso determina su estimación (artículo 24.1 párrafo 3º LPACAP). Esto sucederá en aquellos casos en que la interposición del recurso de alzada lo fuera en su momento contra un acto no expreso, es decir, contra la desestimación por silencio administrativo negativo. De modo que al silencio negativo “originario” que arrastra el particular al ver desestimada su solicitud, se le suma otro silencio ahora por la falta de resolución expresa del recurso de alzada que, por esa razón, torna en positivo debiéndose entender estimado el recurso.

Finalmente, y en línea con lo que se acaba de apuntar, la resolución del recurso de alzada puede ser expresa o presunta, con la salvedad que hemos mencionado del doble silencio de cara a la estimación final del recurso. En todo caso, interesa concretar que la resolución (expresa o presunta) de un recurso de alzada pone fin a la vía administrativa (causa estado en la vía administrativa),



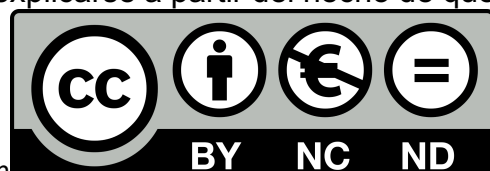
quedando ya expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa para el particular que sigue sin ver satisfechas sus pretensiones. Como quiera entonces que la resolución de un recurso de alzada pone fin a la vía administrativa (en los términos expuestos por el artículo 114.1.a LPACAP), frente a la resolución de un recurso de alzada no cabe interponer ningún otro recurso administrativo (NO cabe el recurso de reposición que ahora explicamos) salvo el recurso extraordinario de revisión si concurren los requisitos y circunstancias excepcionales para ello.

Por lo que respecta al **recurso administrativo de reposición (artículos 123 y 124 LPACAP)**, este recurso tiene una naturaleza potestativa (de hecho se le conoce como recurso potestativo de reposición). La razón es sencilla conociendo, como lo haremos a continuación, frente a qué tipo de actos cabe interponer el recurso de reposición. Por tanto, dado su carácter potestativo, es decisión libre del interesado optar por una de estas dos posibilidades: i) interponer el recurso administrativo de reposición o ii) interponer el recurso contencioso-administrativo ante los Tribunales de lo contencioso-administrativo sin necesidad de interponer previamente el recurso de reposición.

La explicación a este escenario al que nos acabamos de referir se produce, como adelantábamos hace unos instantes, por el tipo de actos contra los que cabe este recurso. Así, el recurso potestativo de reposición se interpone contra actos que ponen fin a la vía administrativa (debiendo tener en cuenta la circunstancia ya comentada anteriormente que frente a la resolución de un recurso de alzada, pese a agotar la vía administrativa, no cabe interponer recurso de reposición).

Los actos contra los que se interpone un recurso de reposición ya han agotado la vía administrativa (a origen) que, recuérdese, constituye el “hándicap” a superar por los ciudadanos que quieran seguir discutiendo ante los Tribunales la legalidad de un acto administrativo. No es necesario, por tanto, agotar la vía de recursos.

El recurso de reposición “cubre”, de este modo, las zonas en las que no cabe interponer recurso de alzada. Por ejemplo, en el ámbito de la Administración local, donde prácticamente todas las decisiones en forma de acto administrativo adoptadas por el Alcalde de una Corporación municipal agotan la vía administrativa. Un vecino de una localidad que recibe la notificación del acto administrativo por el que el Alcalde de ese Ayuntamiento le deniega o no atiende su solicitud, se vería irremisiblemente “condenado” a acudir a la vía contencioso-administrativa (más lenta y cara) como quiera que no cabe ningún otro recurso administrativo (gráficamente también puede explicarse a partir del hecho de que



no hay órgano administrativo jerárquicamente superior a la figura del Alcalde en un Ayuntamiento).

En resumen, como el acto que se impugna ya ha agotado la vía administrativa, el interesado puede intentar una última oportunidad (no obligada, carácter potestativo del recurso) ante la propia Administración Pública o bien dirigirse directamente a los Juzgados y Tribunales de lo contencioso-administrativo. Ahora bien, si el interesado decide interponer el recurso potestativo de reposición no puede interponer simultáneamente el recurso contencioso-administrativo ante los Jueces y Tribunales de lo contencioso-administrativo. Debe esperar a la resolución del recurso de reposición para poder acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

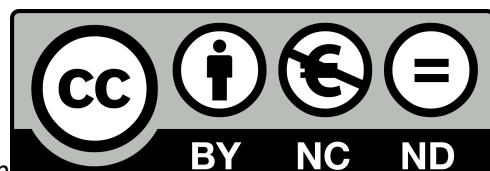
A diferencia de lo que sucede con el recurso de alzada, la interposición y resolución del recurso potestativo de reposición se produce ante el mismo órgano que dictó el acto recurrido.

El plazo de interposición del recurso es de un mes si el acto es expreso por lo que el transcurso de ese plazo sin interponer el recurso de reposición determina que, como en todo caso la vía administrativa ya estaba agotada, sólo cabe, aparte del recurso extraordinario de revisión, el recurso contencioso-administrativo siempre y cuando no hayan transcurridos los plazos dispuestos por la LJCA para su interposición. Si el acto a recurrir en reposición no es expreso no está sujeto a plazo de interposición pudiéndose realizar en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

El plazo de resolución del recurso de reposición es de un mes. Y frente a la resolución del recurso de reposición no cabe la interposición de un nuevo recurso de reposición.

Finalmente, el **recurso extraordinario de revisión (artículo 125 LPACAP)**. La naturaleza excepcional de este recurso condiciona, estrechamente, sus posibilidades de interposición.

El recurso extraordinario de revisión cabe frente a actos firmes en vía administrativa. Interesa tener presente que no sólo el acto contra el que eventualmente se interpone el recurso extraordinario de revisión ha agotado la vía administrativa. Además, dicho acto es firme, lo que significa que tiene consolidados sus efectos y no cabe recurso alguno contra el mismo.

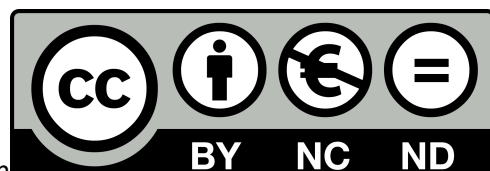


Entonces, ¿cuándo y por qué cabe el recurso extraordinario de revisión? Por la concurrencia de una serie de circunstancias extraordinarias que, a modo de causas tasadas, posibilitan y sólo ellas la interposición de este recurso. Se trata de datos o acontecimientos excepcionales y sobrevenidos con posterioridad al momento en que el acto fue dictado. A estas circunstancias se refiere el artículo 125.1 LPACAP:

- a) Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
- b) Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.
- c) Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.
- d) Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

La interposición del recurso extraordinario de revisión se hace ante el mismo órgano que dictó el acto que es, además, quien resuelve. Y los plazos de interposición del recurso difieren en función de la circunstancia (de las cuatro expuestas) que motiven la interposición del mismo. De este modo, cuando se trate de la causa de la letra a), el recurso se interpondrá dentro del plazo de los cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos (letras b, c, y d) el plazo será el de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la Sentencia judicial quedó firme.

Cabe apuntar, no obstante, que en el recurso extraordinario de revisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126 LPACAP, existe un trámite de inadmisión (semejante al de la revisión de oficio). De modo que el recurso resulta inadmitido (sin que el órgano administrativo entre a conocer del fondo del mismo) si el recurso no se funda en alguno de los cuatro motivos tasados señalados o previamente se han desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales.



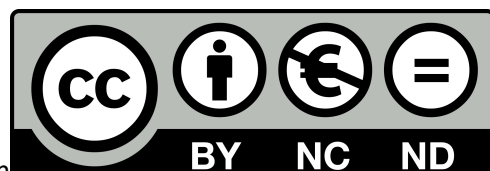
Por último, en lo que respecta al recurso extraordinario de revisión, hay que apuntar que el órgano administrativo que resuelve el recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta, en su día, por el acto recurrido. Y el plazo máximo para resolver es de tres meses desde la interposición del recurso extraordinario de revisión, de modo que la falta de resolución expresa en ese plazo provoca la desestimación del recurso (por silencio administrativo negativo) quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

III.EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Si a lo largo de toda la Lección hemos venido hablando de control “interno” referido al sistema de recursos administrativos, por pura lógica, eso significa que también hay un control “externo” de la actuación administrativa. Ese otro control externo es el desplegado, no ya por la Administración Pública, sino por un tercero. Puede tratarse del control desplegado por el Tribunal de Cuentas (control contable y financiero); el control ejercido por el Defensor del Pueblo (en la defensa del conjunto de derechos reconocidos por el Título I CE); y más concretamente, aún, el control actuado por los Juzgados y Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Éste último es el que da sentido al mandato constitucional del artículo 106.1 CE conforme al cual “los Tribunales controlan... la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”.

El objetivo de este último epígrafe de la Lección no es ofrecer un estudio exhaustivo y acabado de la Jurisdicción contencioso-administrativa (JCA). Como quiera que este curso no está pensado para la formación de juristas sino para otro tipo de profesionales a los que, no obstante, les interesa y/o conviene tener un conocimiento mínimo de la Administración Pública y del Derecho Administrativo, el examen de la JCA lo haremos con ese espíritu de mínimos. De modo que definiremos unas bases para unos alumnos no llamados a desempeñar el ejercicio profesional de la abogacía y por tanto donde no se abordará en esta lección ni el estudio del proceso contencioso-administrativo, ni el sistema de recursos, ni la ejecución de Sentencias.

Por JCA debemos entender el conjunto de órganos judiciales encuadrados en el Poder Judicial que ejercen competencias especializadas en materia contencioso-administrativa, conociendo de los recursos interpuestos por



particulares o Administraciones y entes del sector público contra la actividad ilícita de las Administraciones.

Con la JCA se efectúa un control de la legalidad de la actuación administrativa por órganos judiciales en los términos prescritos por el artículo 106.1 CE. Y ese control que constituye el objeto de la JCA (dentro del poder judicial ordinario) presenta una doble particularidad al tratarse de un control del poder público ejecutivo y un control jurídico externo del Gobierno y de la Administración.

El artículo 1.1 LJCA dispone que los Juzgados y Tribunales de lo contencioso-administrativo conocerán de las deducidas en relación con...

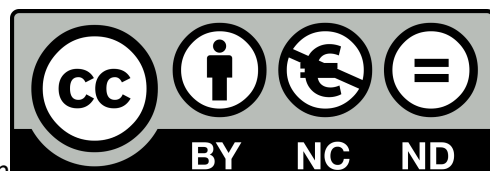
- la actuación de las Administraciones Públicas sujetas al Derecho Administrativo (teniendo en cuenta que no es sólo la actuación sino la inactividad de la Administración Pública).
- las disposiciones de rango reglamentario.
- los Decretos-legislativos cuando excedan los límites de la delegación.

El ámbito, extensión y límites de la JCA responde al siguiente esquema:

- Qué se entiende por Administraciones públicas a efectos de la JCA (art. 1.2 LJCA)
- Cláusula general de atribución (art. 2 LJCA)
- Cláusula concreta de atribución (art. 1.3 LJCA)
- Cláusula general de delimitación negativa (art. 3 LJCA)
- Cláusula concreta de exclusión impropia (art. 28 LJCA)
- Regla complementaria para asuntos prejudiciales o incidentales (art. 4 LJCA)
- Improrrogabilidad (indisponibilidad) de JCA y falta de jurisdicción (art. 5 LJCA)

Por otra parte, y en cuanto a la planta de la JCA, la JCA NO cuenta con órganos en todos los niveles de la planta judicial del artículo 26 LOPJ. De conformidad con el artículo 6 LJCA, la planta de la JCA está integrada por:

- Juzgados de lo contencioso-administrativo (art. 7.1 y 8 LJCA)



- Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo (art. 9 LJCA)
- Salas de lo contencioso-administrativo de TSJ (art. 10 LJCA)
- Sala de lo contencioso-administrativo de la AN (art. 11 y D.A 4ª LJCA)
- Sala de lo contencioso-administrativo del TS (art. 12 LJCA)

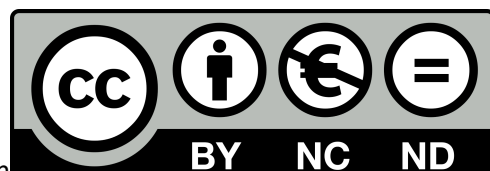
El artículo 13 LJCA dispone una serie de criterios de distribución de competencias entre los distintos órganos jurisdiccionales señalados con anterioridad.

Las partes en un proceso contencioso-administrativo son el demandante, como titular de un derecho subjetivo o interés legítimo que recurre contra un acto o reglamento. Pero puede tratarse incluso de una Administración pública impugnando la actuación de otra o de la misma Administración autora del acto en vía de revisión de oficio (previa declaración de lesividad) en los términos del artículo 107 LPACAP y 19. 2 LJCA). De otro lado, la parte demandada que lo es la Administración autora del acto o reglamento o responsable de la actuación recurrida (o cualquiera de sujetos del art. 1.2 LJCA contra cuya actividad se dirija el recurso). Y junto a la demandada también puede reconocerse la existencia de la parte codemandada, esto es, la persona o entidad cuyos derechos o intereses pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante (entendiéndose superada la vieja posición del coadyuvante de LJCA56), las aseguradoras de Administración y la Administración autora de una disposición general aunque no proceda de ella la actuación recurrida.

Los requisitos para poder ser parte en un proceso ante la JCA son:

- Capacidad procesal (art. 18 LJCA) conforme a lo dispuesto por la Ley de enjuiciamiento civil. Entendida como la aptitud genérica para ser parte en cualquier proceso (capacidad jurídica) o lo que se conoce como legitimación ad processum.
- Legitimación que determina la conexión/vinculación de la persona que demanda o la demandada con el objeto del proceso. Ésta es la llamada legitimación ad causam (entendida como capacidad para ser parte en un proceso concreto y determinado)

La legitimación puede ser activa (art. 19 LJCA) o pasiva (art. 21 LJCA).



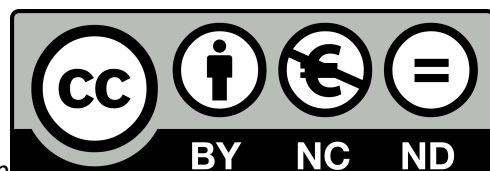
- Es posible la intervención del Ministerio Fiscal en los procesos que determine la Ley.
- Cualquier ciudadano en ejercicio de la acción popular en los casos previstos por las leyes.
- Es necesaria la representación y defensa por procurador y abogado, respectivamente (art. 23 y 24 LJCA). En Sala de un órgano colegiado, el procurador y el abogado resultan obligatorios. Mientras que en Juzgado, el procurador es potestativo y el abogado resulta obligatorio (salvo en el caso de funcionarios en defensa de sus derechos estatutarios referidos a cuestiones de personal).

En cuanto al objeto del proceso contencioso-administrativo, el punto de partida lo constituyen los artículos 1.1 y 25 LJCA que abre el conocimiento de la JCA a cualquier comportamiento ilícito de la Administración. Conforme a lo dispuesto en esos preceptos, la actuación y las disposiciones impugnables son:

- Disposiciones generales con rango inferior a la Ley.
- Decretos Legislativos cuando excedan los límites de la delegación.
- Actos expresos y presuntos que pongan fin a la vía administrativa.
 - actos definitivos
 - actos de trámite (si deciden directa o indirectamente sobre el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, o producen indefensión o perjuicio irreparable a los derechos/intereses legítimos)
- Inactividad de Administración (en la realización de una prestación concreta o en la ejecución de sus actos firmes).
- Vía de hecho (contra actuaciones materiales de la Administración al margen del Derecho por basarse en una potestad de la que se carece legalmente o porque su ejercicio no se sujeta al procedimiento establecido).

Y para cada uno de esos objetos cabe predicar una serie de pretensiones:

- Respecto de disposiciones y actos (art. 31 LJCA)
- Respecto de la inactividad de la Administración (art. 32.1 LJCA)



- Respecto de la vía de hecho (art. 32.2 LJCA)
- En todo caso (congruencia) los órganos de la JCA juzgarán dentro de los límites de las pretensiones formuladas por las partes y los motivos que fundamenten el recurso (art. 33 LJCA).

