

Organización y actividad de las Administraciones públicas

Esquemas de apoyo
para la docencia y el aprendizaje
(2016)

Marcos Vaquer Caballería
Catedrático de Derecho administrativo



Universidad
Carlos III de Madrid



Abreviaturas

CE	Constitución Española
LAECSP	Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (vigente hasta 1/10/2016)
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LG	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (vigente hasta 1/10/2016)
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las AA.PP y Procedimiento Administrativo Común (vigente hasta 1/10/2016)
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
LTAIBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (vigente desde 2/10/2016)
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (vigente desde 2/10/2016)

Programa

I. La Organización de las AA.PP.

- L 1. Organización administrativa y Derecho.
- L 2. La competencia.
- L 3. El Gobierno y la Administración del Estado y de las CC.AA.
- L 4. Las Administraciones locales.
- L 5. La Administración instrumental y corporativa.

II. La actividad de las AA.PP.

- L 6. El procedimiento administrativo (I): concepto, régimen jurídico y elementos.
- L 7. El procedimiento administrativo (II): fases y deber de resolver.
- L 8. Los actos administrativos (I): concepto, clases y elementos.
- L 9. Los actos administrativos (II): validez, eficacia y ejecución.
- L 10. Los controles internos de la actuación administrativa.

III. El control externo de la actuación administrativa.

- L 11. La jurisdicción contencioso-administrativa (I): elementos generales.
- L 12. La jurisdicción contencioso-administrativa (II): procedimientos y recursos.

Lección 11. La jurisdicción contencioso-administrativa (I).

11.1. Naturaleza, extensión y límites.

- **Naturaleza:**
 - Peculiaridad de esta función jurisdiccional: control o revisión de la actuación de otro poder del Estado, el ejecutivo.
 - Opción, en nuestro ordenamiento constituido en 1978, por un modelo plenamente judicializado (arts. 106.1 y 117.3 CE), a diferencia del francés de jurisdicción retenida (*Conseil d'Etat*).
- **Extensión:**

Gobierno y administración:

 - a) Decretos legislativos (en lo que excedan de la delegación: doctrina del *ultra vires*).
 - b) Disposiciones generales de rango inferior a la Ley (reglamentos).
 - c) Actuación de las AA.PP. sujeta al D.A.
 - d) Actos de los gobiernos estatal y autonómicos, cualquiera que sea su naturaleza.

Otros poderes públicos:

 - a) Disposiciones y actos sujetos al Derecho público de otros poderes del Estado (Congreso de los Diputados, Senado, TC, TCu, Defensor del Pueblo, CGPJ y equivalentes autonómicos).
 - b) Actuación de la Administración electoral.

Ciertos sujetos de base privada:

 - a) Disposiciones y actos en ejercicio de funciones públicas de las Corporaciones de Derecho público.
 - b) Actos de los concesionarios de servicios públicos en ejercicio de potestades delegadas.
- **Límites:** Exclusión de las cuestiones atribuidas a otros órdenes jurisdiccionales, salvo las cuestiones prejudiciales e incidentales directamente relacionadas con el recurso y distintas de las constitucionales y penales. La decisión sobre estas cuestiones no produce efectos fuera del proceso.

11.2. La organización del orden jurisdiccional.

Órgano	Competencias
UNIPERSONALES (Juzgados): conocen “en primera o única instancia”.	
Juzgados de lo contencioso-administrativo	<ul style="list-style-type: none">- General actos de la A. local.- Ciertos actos de la A. Autonómica.- Ciertos actos de órganos periféricos de la AGE.
Juzgados centrales de lo contencioso-administrativo	<ul style="list-style-type: none">- General actos de órganos centrales de la AGE.- General actos del sector público estatal.
COLEGIADOS (Tribunales): conocen “en única instancia”.	
Tribunales Superiores de Justicia	<ul style="list-style-type: none">- General actos autonómicos.- Disposiciones generales locales y autonómicas.
Audiencia Nacional	<ul style="list-style-type: none">- Actos y disposiciones de Ministros y Secretarios de Estado.
Tribunal Supremo	<ul style="list-style-type: none">- Actos y disposiciones del Consejo de Ministros y las Comisiones Delegadas del Gobierno.

11.3. Las partes.

- a) **Capacidad** procesal (art. 18 LJCA). Modalidad o contenido de la capacidad de obrar. La tienen:
- Las personas (físicas y jurídicas): remisión a LEC + menores.
 - Ciertos sujetos sin personalidad (remisión).
- b) **Legitimación** (arts. 19 a 22 LJCA). Requisito adicional a la capacidad, ya no sólo subjetivo, sino relativo a la afección del objeto y pretensión del proceso a los intereses de que es titular o que representa.
- b.1) Activa (parte demandante):
- Personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo, o en ejercicio de la acción pública (en los sectores en que la haya).
 - Organizaciones y sujetos representativos de intereses colectivos.
 - Administraciones territoriales: respecto de la actividad de otras distintas, salvo declaración de lesividad de actos anulables o impugnación de resoluciones de recursos especiales en materia de contratación.
 - Administración instrumental: respecto de la actividad de otras distintas de la que dependa, salvo "Administraciones independientes".
 - Ministerio fiscal cuando la ley lo prevea.
- b.2) Pasiva (parte demandada):
- Administración u órgano (de gobierno, legislativo o judicial) contra cuya actividad se dirige el recurso.
 - Personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos puedan verse afectados por la estimación del recurso, incluidas las aseguradoras de la Administración en su caso.
- c) **Representación** y defensa (arts. 23 y 24 LJCA).
- c.1) Regla general (proporcionalidad con carácter especial de esta jurisdicción):
- Ante órganos unipersonales: representación por procurador voluntaria, asistencia de abogado obligatoria.
 - Ante órganos colegiados: ambas obligatorias.
- c.2) Excepción: cuestiones de personal salvo separación del servicio: posible comparecencia de los funcionarios públicos por sí mismos (ni procurador ni abogado).

11.4. Objeto del recurso y pretensiones de las partes.

- **Objeto:**
 - ✓ Disposición o acto expreso (arts. 26 a 28):
 - Actos: deben poner fin a la vía administrativa. Pueden ser definitivos (resoluciones) o de trámite, en los mismos casos que recursos administrativos.
 - Cabe recurso indirecto contra una disposición (recurso contra un acto de ejecución motivado en ella).
 - No cabe recurso contra actos reproductivos de otros firmes o confirmatorios de otros consentidos.
 - ✓ Silencio administrativo (“actos presuntos”).
 - ✓ Inactividad: omisión de un deber de hacer (art. 29).
 - ✓ Vía de hecho (actuación puramente material: art. 30).

- **Pretensiones (arts. 31 y 32):**

Objeto	Pretensión	
	Declaración de Derecho	Reparación de efectos
Disp. o acto	Anulación	Reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada: indemnización.
Silencio	Declaración de no ser conforme a Derecho	
Inactividad	Condena al cumplimiento de la obligación	
Vía de hecho	Orden de cese	

- Deber de congruencia del órgano juzgador (art. 33).
- Posibilidad de ampliar o acumular pretensiones sobre disposiciones, actos o actuaciones directamente conectados entre sí (arts. 34 a 39). En el caso de no acumularse recursos con el mismo objeto y ante un mismo órgano, tramitación preferente de uno con suspensión de los demás para poder extenderles los efectos de la sentencia.

11.5. La tutela cautelar.

- **Fundamento:** funcionamiento lento de la administración de justicia y saturación del orden contencioso-administrativo → la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) “reclama la posibilidad de acordar medidas adecuadas para asegurar la eficacia real del pronunciamiento futuro que recaiga en el proceso” (STC 14/1992), es decir, para evitar la consolidación de efectos de imposible o muy difícil reparación mientras se sustancia el recurso.
- Posible solicitud en cualquier momento y **sustanciación** en pieza separada con audiencia de la parte contraria (arts. 129, 131) salvo especial urgencia, en cuyo caso puede adoptarse medidas cautelares *inaudita parte* (art. 135).
- **Medidas** adoptables: cuantas aseguren la efectividad de la sentencia. La más común: **suspensión** de la eficacia de la disposición o el acto recurridos.
- **Criterios** para adopción (art. 130): **ponderación** circunstanciada de los intereses en conflicto.
 - ✓ Proceden sólo cuando la ejecución de la disposición o acto puedan hacer perder su finalidad legítima al recurso (*periculum in mora*).
 - ✓ Pueden denegarse si pudieran provocar perturbación grave de los intereses generales o de terceros.
 - ✓ Criterio problemático y meramente complementario de los anteriores: apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*). Realización de un juicio provisional e indiciario sobre el fundamento de la pretensión, al amparo del art. 728.2 LEC, sólo en determinados casos: nulidad radical manifiesta, acto de ejecución de una disposición general declarada nula, etc. (por todas, STS 29-9-2008).
- Posibilidad de adoptar “contramedidas” para evitar o paliar los perjuicios que puedan derivarse de las medidas: en particular, exigir presentación de caución o garantía (art. 133).