

Memento Práctico Procesal Contencioso-Administrativo

es una obra colectiva concebida por
Alfonso Melón Muñoz
realizada por iniciativa y bajo coordinación de
Francis Lefebvre

Director técnico:

Alfonso Melón Muñoz (Abogado del Estado)

Coordinadora:

Paloma Martín Nieto (Abogado)

Coautores:

Alfonso Melón Muñoz (Abogado del Estado)
Paloma Martín Nieto (Abogado)
Carlos Melón Muñoz (General Auditor)
Adolfo Alonso de Leonardo-Conde (Abogado)
José Ignacio Ruiz de Palacios Villaverde (Abogado. Profesor de Derecho tributario. Univ. La Rioja)
Maximino I. Linares Gil (Abogado del Estado -excedente-. Abogado)
María Teresa González Martínez (Abogada)
Miguel Escanilla Pallás (Magistrado)
Rosa Litago Lledó (Profesora titular de Derecho tributario. Univ. Valencia)
Francisco del Pozo Ruiz (Abogado)

Colaboradores:

También han colaborado en la preparación de esta obra o en ediciones precedentes del Memento Práctico Procesal: Fernando Gutiérrez Fernández (Abogado del Estado), María Bueyo Díez Jalón (Abogada del Estado), María Conde Solé (Técnico de Auditoría y Control Externo del Tribunal de Cuentas), Cristina Castro Núñez (Técnico de Auditoría y Control Externo del Tribunal de Cuentas), María José López Tahoces (Técnico de Auditoría y Control Externo del Tribunal de Cuentas), José Iván Rosa Vallejo (Abogado del Estado), Iñigo Villoria Rivera (Abogado), Ignacio Gómez-Sancha Trueba (Abogado), Inmaculada López-Barajas Perea (Profesora de Derecho Procesal -UNED-), Iñigo Rodríguez-Sastre Fernández Corugedo (Abogado), Pedro Rodríguez Rodero (Abogado), José Luis de la Calle Sánchez (Abogado), Laura Salazar Martínez-Conde (Abogada).

© Francis Lefebvre
Lefebvre-El Derecho, S.A.
Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid
www.efl.es
Precio: 88,40 € (IVA incluido)

ISBN: 978-84-17544-15-7
Depósito legal: M-38242-2018

Impreso en España por Printing '94
Paseo de la Habana, nº 9-11. 28036 Madrid

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

MEMENTO **PRÁCTICO**
FRANCIS LEFEBVRE

Procesal Contencioso Administrativo

Proceso Contencioso-Administrativo
Procesos Constitucionales
Procesos Europeos
Jurisdicción Contable

2019

Fecha de edición: 15 de noviembre de 2018



Plan general

	Nº	
PARTE I: PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO		
Capítulo 1.	Ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa	50
Capítulo 2.	Órganos y competencias	900
Capítulo 3.	Partes procesales	1350
Capítulo 4.	Reglas procesales generales	1650
Capítulo 5.	Procedimiento ordinario	2150
Capítulo 6.	Procedimiento abreviado	3000
Capítulo 7.	Procedimientos especiales	3100
	A. Protección de los derechos fundamentales	3130
	B. Cuestión de ilegalidad	3310
	C. Suspensión administrativa de acuerdos	3350
	D. Procesos electorales	3390
	E. Recurso contencioso disciplinario militar	3510
	F. Autorizaciones judiciales en materia de propiedad intelectual	3650
	G. Proceso para la garantía de la unidad de mercado	3670
Capítulo 8.	Medidas cautelares	3700
Capítulo 9.	Ejecución de sentencias	3950
Capítulo 10.	Recursos	4300
Capítulo 11.	Especialidades tributarias	4950
Capítulo 12.	Tasas por administración de justicia y depósito para recurrir	5980
PARTE II: PROCESOS CONSTITUCIONALES		
Capítulo 13.	Tribunal Constitucional	6100
Capítulo 14.	Incidentes de constitucionalidad	6200
Capítulo 15.	Procesos de inconstitucionalidad	6350
Capítulo 16.	Conflictos de competencias y atribuciones	6740
Capítulo 17.	Recurso de amparo	7100
Capítulo 18.	Otros procedimientos	7795
	A. Recursos contra normas forales fiscales del País Vasco	7800
	B. Constitucionalidad de los tratados internacionales	7880
PARTE III. PROCESOS ANTE TRIBUNALES EUROPEOS		
Capítulo 19.	Procesos jurisdiccionales de la Unión Europea	7900
Capítulo 20.	Tribunal Europeo de Derechos Humanos	9150
PARTE IV. JURISDICCIÓN CONTABLE		
Capítulo 21.	Jurisdicción contable	9600
PARTE V. TRIBUNALES CONSUETUDINARIOS Y TRADICIONALES		
Capítulo 22.	Tribunales consuetudinarios y tradicionales	9750
PARTE VI. ANDORRA		
Capítulo 23.	Proceso contencioso-administrativo, constitucional y contable en el Principado de Andorra	9800

	<u>Nº</u>
Anexos	10300
A. Procesos ante tribunales europeos	10510
B. Tribunal Europeo de Derechos Humanos	10550
C. Tabla de disposiciones	10620

Tabla Alfabética

Abreviaturas

AN	Audiencia Nacional
AP	Audiencia Provincial
CC	Código Civil
CEst	Consejo de Estado
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
Circ	Circular
Const	Constitución
CP	LO 10/1995 Código Penal
D	Decreto
DGRN	Dirección General de los Registros y del Notariado
DGSJE	Dirección General del Servicio Jurídico del Estado
Dict	Dictamen
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
Dir	Directiva
EDJ	El Derecho Jurisprudencia
FGE	Fiscalía General del Estado
Inf	Informe
Instr	Instrucción
JCA	Juzgado contencioso-administrativo
JCCA	Junta Consultiva de la Contratación Administrativa
JCCont-Adm	Juzgado central contencioso-administrativo
L	Ley
LBRL	L 7/1985 de bases de régimen local
LCSP	L 9/2017 de contratos del sector público
LEC	L 1/2000 de enjuiciamiento civil
LEF	L 16-12-1954 de expropiación forzosa
LECr	RD 14-9-1882 Ley de enjuiciamiento criminal
LGP	L 47/2003 general presupuestaria
LGT	L 58/2003 general tributaria
LJCA	L 29/1998 de la jurisdicción contencioso-administrativa
LJCA/1956	L 27-12-1956 de jurisdicción contencioso-administrativa
LO	Ley Orgánica
LOPJ	LO 6/1985 del Poder Judicial
LOTC	LO 2/1979 Tribunal Constitucional
LPAC	L 39/2015 de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas
LRJPAC	L 30/1992 de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común
LRJSP	L 40/2015 de régimen jurídico del sector público
LS/15	RDLeg 7/2015 que aprueba el texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana
OM	Orden ministerial
RD	Real decreto
RDL	Real decreto-ley
RDLeg	Real decreto legislativo
Resol	Resolución
RGCAP	RD 1098/2001 que aprueba el Reglamento general de contratos de las Administraciones públicas
Rgto	Reglamento

TCo	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TG	Tribunal General (Unión Europea)
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea

Introducción

El ordenamiento procesal español ha experimentado, en los últimos años, profundas, numerosas y sucesivas reformas que afectan de manera directa o indirecta, horizontal o vertical, a todos los órdenes jurisdiccionales. Como consecuencia de las necesidades, en ciertos ámbitos apremiantes, de modernizar la Administración de Justicia y de agilizar el decurso de los procesos ante los diferentes órganos jurisdiccionales, para hacer plenamente real el derecho a la **tutela judicial efectiva** consagrado en la Constitución (Const art.24), especialmente desde la perspectiva de una Justicia si no rápida, sí temporánea, se han modificado aspectos muy relevantes de las leyes procesales españolas. Y no solo de ellas, sino de las normas internacionales rectoras de tribunales internacionales y sus respectivas jurisdicciones y procesos; sin olvidar la implantación de las denominadas **tecnologías de la información y comunicación** en el ámbito de la Administración de Justicia, como reflejo necesario la previa aplicación de las mismas en el campo del acceso de los ciudadanos y administrados a los servicios públicos de carácter administrativo, actualmente más avanzada, aunque en fase de despliegue en muchos aspectos.

Deriva de lo anterior la necesidad de examinar, con la mayor exhaustividad y el preciso detenimiento, la regulación de los instrumentos procesales de cada orden jurisdiccional, tanto en sus **aspectos legales**, presentes y precedentes -con especial cuidado en relación con los regímenes transitorios-, así como los futuros más o menos inmediatos, cuanto en la **jurisprudencia** y, en general, doctrina de los tribunales, relativa a las normas rectoras, requisitos y trámites procesales. Es un hecho notorio que la relevancia de los criterios jurisprudenciales relativos a numerosos trámites, conceptos e institutos procesales es cada vez mayor. De manera que la función de complemento del ordenamiento jurídico que el Código Civil atribuye a aquellos (CC art.1) pasa a alcanzar en ocasiones fuerza casi constitutiva.

Todas estas circunstancias, han llevado a la elaboración de esta obra. Tras el nacimiento y evolución del Memento Práctico Procesal, que tan buena acogida y presencia ha tenido en el mercado desde la aparición de su primera edición en diciembre de 2006, la necesidad de ahondar con el máximo detalle en las materias analizadas en el mismo ha llevado al desarrollo de aquel en tres títulos diferentes, aun conexos y complementarios los unos de los otros: el **Memento Procesal Civil**, el **Memento Procesal Penal** y el **Memento Procesal Contencioso-Administrativo** -este último, con estudio igualmente de los procesos constitucionales, ante órganos jurisdiccionales internacionales, la jurisdicción contable y los tribunales consuetudinarios y tradicionales-. Estas obras, junto con el **Memento Práctico Procedimiento Laboral** y el **Memento Recurso de Casación**, configuran un sistema documentario completo, profundo y ágil en el campo del Derecho procesal.

Esta división, aun partiendo de la sistemática de la obra precedente, permite el **análisis detallado** y, en muchas ocasiones, exhaustivo, de la regulación de cada orden jurisdiccional y su proceso, con sus diferentes modalidades, de la aplicación de dicha regulación, y de la práctica procesal ligada a aquellos, haciendo posible, a su vez, el estudio de aspectos que, con anterioridad, únicamente y por razones claras solo se analizaban de forma somera. En este sentido, se ha incluido en la obra correspondiente un profundo análisis de la problemática probatoria criminal estudiada por tipos de delitos o infracciones penales; las reglas de tramitación y prueba ante la Corte Penal Internacional; las especialidades de todo orden en los procesos contencioso-administrativos en materia tributaria; el régimen de resolución de controversias con elemento internacional ante el CIADI, en sede de inversiones extranjeras; el régimen de cesión de información administrativa a los juzgados y tribunales, el régimen de internamiento de extranjeros en su aspecto contencioso-administrativo; el tratamiento procesal contencioso del indulto; el ámbito y extensión de este orden jurisdiccional en materias especiales, como las aguas, las patentes, las marcas, las asociaciones, el Notariado, la defensa de la competencia y la competencia desleal, la protección de datos, el ejercicio de los derechos de adquisición preferente en ciertos supuestos, el tratamiento de las medidas cautelares tributarias conexas con el proceso penal y su relación con el contencioso-administrativo, el control de resoluciones de inadmisión de recursos administrativos o de solicitudes de revisión, la prueba en materia de asilo, la aplicación del procedimiento de limitación de responsabilidad por créditos marítimos, la reforma de la legislación procesal en materia de unidad de mercado, las numerosas y complejas **modificaciones normativas** que afectan a todo tipo de procesos (la LO 7/2015, de reforma de la LOPJ; el nuevo régimen del recurso de casación contencioso-administrativo; la LO 8/2015, con modificación del tratamiento de las entradas domiciliarias en ciertos

supuestos ligados a la protección de los menores; la reimplantación del recurso previo de inconstitucionalidad y el nuevo sistema de ejecución de resoluciones del Tribunal Constitucional; el nuevo régimen de competencia y procedimiento del Tribunal General de la Unión Europea; la extinción del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea, etc.

Precisamente por ello, y en la misma línea, también se incorpora a estas obras, allí donde corresponde, el estudio de los **proyectos normativos** aun en fase de discusión o incluso, debate doctrinal: señaladamente, el anteproyecto de nueva Ley de enjuiciamiento criminal. Con independencia de la suerte de este, es una iniciativa relevante que debe ser tomada en consideración para el futuro más o menos cercano y que, dado el nuevo formato de la obra, puede ser analizada debidamente.

Se incluye, en cada una de las tres obras mencionadas, un detenido estudio de los correspondientes órdenes jurisdiccionales (ordinarios y constitucional) y su régimen procesal, en el **Principado de Andorra**, atendida la cercanía existente -en todo plano- entre este y España. Por ello, se ha considerado altamente interesante para un amplio espectro de profesionales incorporar el estudio de aquellos, tanto con vocación comparada como de estudio autónomo. En definitiva, se pretende con la presente obra y sus conexas, configurar un **sistema de documentación** completo, detallado y ágil que permita tanto solventar con celeridad la consulta concreta como analizar detenidamente los institutos procesales de los diversos órdenes de la Jurisdicción, ordinaria y constitucional, nacional e internacional.

PARTE I

Proceso
contencioso-
administrativo

CAPÍTULO 1

Ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa

A. Cuestiones incluidas en la jurisdicción contencioso-administrativa	115	50
1. Actuación de las Administraciones públicas	130	
2. Disposiciones generales de rango inferior a la ley	190	
3. Decretos legislativos que exceden los límites de la delegación	240	
4. Actos y disposiciones de ciertos órganos constitucionales	260	
5. Actos del CGPJ y de los órganos de gobierno de juzgados y tribunales	280	
6. Actuación de la Administración electoral	300	
7. Actos políticos del Gobierno	350	
8. Contratos administrativos y actos separables	400	
9. Actos y disposiciones de las corporaciones de Derecho público	450	
10. Actos de los concesionarios de la Administración	500	
11. Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas	520	
12. Otras materias que se atribuyan expresamente por ley	550	
13. Cuestiones prejudiciales e incidentales	600	
B. Cuestiones excluidas de la jurisdicción contencioso-administrativa	640	
C. Falta de jurisdicción	855	

El proceso o, en su denominación tradicional, recurso contencioso-administrativo, es el principal mecanismo de **control judicial** de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa sujeta a Derecho administrativo.

La doctrina jurisprudencial acerca de la **naturaleza** del proceso contencioso-administrativo puede sintetizarse del siguiente modo:

- Es un **proceso de cognición**, con la peculiaridad de que la remisión del expediente administrativo incorpora las alegaciones y pruebas del procedimiento administrativo, sin perjuicio de las que se hagan y practiquen en sede judicial (TS 9-10-90, EDJ 19347).
- Se trata de un auténtico **proceso entre partes** que permite llegar a la verdad material del hecho enjuiciado (TS 26-12-84). Su naturaleza no difiere fundamentalmente de la de otros procesos, por lo que su esencia revisora no limita el conocimiento del órgano judicial a la estricta revisión del acto recurrido, según el tiempo en que se dictó y sucedieron los hechos, sino que alcanza incluso a los problemas jurídicos surgidos de las reformas legislativas anteriores a la sentencia (TS 11-7-88, EDJ 16830). En contra, el Tribunal Supremo también ha considerado que el carácter revisor va referido a la norma vigente al dictarse el acto (TS 3-12-92, EDJ 11983).
- Carece de carácter de **segunda instancia** (TS 27-2-85; 6-5-87, EDJ 16016).
- Es el mecanismo común y ordinario de **control de la Administración**, por lo que las dudas suscitadas en relación con su extensión deben resolverse a su favor, tanto por virtud de su naturaleza como por razones de equidad, en evitación de «peregrinajes» entre jurisdicciones (TS 11-7-88, EDJ 16835).

Precisiones 1) La denominación de este proceso como «**recurso**» obedece a dos razones:

- la voluntad del legislador de emplear la expresión tradicionalmente utilizada en nuestra legislación para referirse al mismo;
- la idea, implícita en aquella, del proceso como mecanismo de revisión de una actuación (u omisión o inactividad frente a una conducta debida) administrativa.

2) A partir de 1-10-2015, los secretarios judiciales han pasado a denominarse **letrados de la Administración de Justicia** (LO 7/2015). Ha de tenerse en cuenta, no obstante, que los textos legales -incluso los aprobados con posterioridad a esa fecha- siguen empleando el término «secretario judicial», aunque deba entenderse por tal el letrado de la Administración de Justicia.

3) La cuestión de los **depósitos para la interposición de recursos** (LOPJ disp.adic.15ª) se analiza en los nº 5990 s.

Otros medios de fiscalización jurisdiccional de la Administración Aunque sí el principal, el proceso contencioso-administrativo no es el único medio para la **fiscalización jurisdiccional** de las Administraciones públicas, pues pueden desarrollar esta función, en sus

respectivos ámbitos y cauces (al margen de la prejudicialidad no devolutiva y de la actuación de aquella como sujeto de Derecho privado, en los ámbitos civil o social):

- el **Tribunal Europeo de Derechos Humanos** y los **órganos jurisdiccionales de la Unión Europea** (nº 7900);
- el **Tribunal Constitucional** (nº 6100);
- el **Tribunal de Cuentas**, con matices y en su vertiente jurisdiccional (nº 9600);
- los **órganos judiciales penales**, incluso con declaración de responsabilidad civil a cargo de la Administración derivada de la comisión de infracción penal por parte de cargos, funcionarios o personal a su servicio;
- los **jueces de lo mercantil**, o con competencias mercantiles -según los casos-, en procesos concursales, por la cláusula atributiva según la cual la jurisdicción del juez se extiende a todas las cuestiones prejudiciales administrativas directamente relacionadas con el concurso o cuya resolución sea necesaria para el buen desarrollo del procedimiento concursal (L 22/2003 art.9; nº 8866 Memento Procesal Civil 2019);
- en general, los **órganos judiciales civiles**, en relación con la vía de hecho (de acuerdo con la tesis tradicional, aunque, la doctrina jurisprudencial moderna considera que, tras la entrada en vigor de LJCA, la vía interdictal y la ordinaria civil han desaparecido, debiendo acudir al proceso contencioso-administrativo, con ciertas particularidades);
- la **jurisdicción castrense**, tanto a través del contencioso disciplinario militar (nº 3510) como en sede penal militar (en este caso, en términos semejantes a los de los del orden penal);
- por fin, a través de la **prejudicialidad contencioso-administrativa** en otros procesos, aun con los limitados efectos propios de aquella (nº 3123 Memento Procesal Civil 2019; nº 655 Memento Procesal Penal 2019).

Precisiones Por ejemplo, prejudicialmente puede conocer el juzgado de lo mercantil de la validez o nulidad de una providencia de apremio, en función del concurso de la causa de nulidad de pleno derecho por contravención de las reglas sobre ejecuciones y apremios (L 22/2003 art.55), a efecto de no tener por insinuado el importe del crédito correspondiente al recargo de apremio derivado de aquella (JM Logroño 16-5-06).

80 Regulación La materia tiene su regulación principalmente en la L 29/1998 de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), vigente desde 15-12-1998, que ha sido objeto de numerosas y relevantes reformas. En la siguiente tabla se recoge su relación completa con expresión de las cuestiones afectadas y fecha respectiva de entrada en vigor.

Precepto modificador	Precepto LJCA reformado/añadido	Materia	Vigencia
L 50/1998 disp.adic.24ª	LJCA disp.adic.4ª.6	Competencia objetiva Audiencia Nacional, sala de lo contencioso-administrativo	1-1-99
L 41/1999 disp.adic.7ª	LJCA disp.adic.4ª.7		14-11-99
L 1/2000 disp.final 14ª	LJCA art.8.5.2	Competencia objetiva juzgados de lo contencioso-administrativo	8-1-01
	LJCA art.87.3	Recurso de casación	
LO 14/2003 art.2	LJCA art.11.1.e)	Competencia objetiva Audiencia Nacional, sala de lo contencioso-administrativo	21-12-03
LO 19/2003 disp.adic.14ª	LJCA art.2.e)	Actos objeto de control	16-1-04
	LJCA art.8	Competencia objetiva juzgados de lo contencioso-administrativo	
	LJCA art.9	Competencia objetiva juzgados centrales de lo contencioso-administrativo	
	LJCA art.21.1	Legitimación pasiva	
	LJCA art.37	Acumulación	
	LJCA art.78.1	Procedimiento abreviado	
	LJCA art.80.2	Recurso de apelación	
L 62/2003 art.86	LJCA art.48.7 y 8	Remisión expediente	1-1-04
	LJCA art.112	Ejecución de sentencias	

Precepto modificador	Precepto LJCA reformado/añadido	Materia	Vigencia
LO 7/2006 disp.adic.2ª	LJCA art.9.f) y 78.1	Competencia Juzgados centrales, ámbito del procedimiento abreviado.	23-2-07
LO 3/2007 disp.adic.6ª	LJCA art.19.1.i) y 60.7	Legitimación activa, carga de la prueba.	24-3-07
L 15/2007 disp.adic.7ª	LJCA art.8.6, 10 y disp.adic.4ª	Competencia objetiva juzgados de lo contencioso-administrativo, salas de TSJ y sala Audiencia Nacional	1-9-07
L 13/2009	Diversos preceptos	Ver nº 100	5-5-10
L 34/2010	LJCA art.10.1.k), l), m), 11.1.f), 19.4, 21.3 y 4, 44.1, 49.1	Recursos contra actos de los Tribunales Administrativos Central y Territoriales de Recursos Contractuales	10-9-10
L 2/2011 disp.final 43ª	LJCA art.9, 80.1.d, 122 bis, disp.adic.4ª.5 y 6	Autorizaciones judiciales propiedad intelectual y servicios de la sociedad de la información	6-3-11
RDL 11/2011 disp.final 2ª	LJCA disp.adic.4ª.5	Competencia objetiva de la sala Audiencia Nacional	31-8-11
L 37/2011 art.3	LJCA art.8.4, 14.1, 60.1, 2, y 4, 78.1 y 3, 81.1, 86.2.b, 96.3, 99.2, 104.1, 135 y 139.1	Competencia objetiva juzgados, competencia territorial, prueba, procedimiento abreviado, umbrales cuantitativos de recursos, medidas cautelares, costas, intervención del Ministerio Fiscal en ciertos incidentes cautelares con menores, ejecución de sentencias	31-10-11
RDL 24/2012 disp.final 5ª; L 9/2012 disp.final 5ª; L 11/2015 disp.final 3ª	LJCA art.11.1.g	Competencia objetiva Audiencia Nacional	31-8-12
L 10/2012 disp.derog.única.2 y dips.trans.1ª	LJCA art.23.3 (derogado)	Postulación de funcionarios públicos en materia de personal	22-11-12
L 3/2013 disp.derog.a	LJCA disp.adic.4ª.5 LJCA disp.adic.4ª.7 (derogado)	Competencia objetiva de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo)	6-6-13
LO 3/2013 dis.final 5ª	LJCA art.19.5	Legitimación activa en recursos contra resoluciones del Tribunal Administrativo del Deporte	12-7-13
L 20/2013	LJCA art.11.1.h, 110.1, 127 bis a 127 quater	Competencia objetiva de la Audiencia Nacional, extensión de efectos y proceso especial en materia de unidad de mercado	11-12-13
L 26/2015 disp.final 1ª	LJCA art.8.6	Entradas domiciliarias para protección de menores	19-8-15
LO 7/2015 disp.final 3ª	LJCA art.86 a 93, 102, 108.4 y 139 LJCA art.94 a 101 (derogados)	Nuevo régimen del recurso de casación. Desaparición de las modalidades de unificación de doctrina y en interés de la ley. Revisión de sentencias	23-7-16
		Ejecución de sentencias con demolición	1-10-15
L 34/2015 disp.final 3ª	LJCA disp.adic.9ª y 10ª	Incidencia en el proceso contencioso-tributario de las competencias de la UE. Exclusión del orden contencioso de la revisión de actuaciones tributarias vinculadas a delito contra la Hacienda pública	13-10-15
L 42/2015 disp.final 4ª	LJCA art.23.3	Comparecencia por sí mismos de los funcionarios públicos	7-10-15

Ámbito de aplicación La LJCA se aplica, en general, a los procedimientos que se inicien después de su **entrada en vigor** (15-12-1998), de tal forma que los recursos contencioso-administrativos **interpuestos con anterioridad** a dicha fecha continúan sustanciándose conforme a las

normas que regían a la fecha de su iniciación [LJCA disp.trans.2ª.1]. No obstante, se establecen **excepciones** a esta norma con respecto a las siguientes materias:

- la sentencia y otros modos de terminación del procedimiento (nº 2770 s.);
- la ejecución de sentencias (nº 3950 s.);
- el recurso de casación (nº 4505); y
- las medidas cautelares (nº 3700).

En lo no previsto por la LJCA, rige como **supletoria** la LEC [LJCA disp.final 1ª).

Precisiones 1) Determinados **procesos especiales** se regulan en leyes especiales, al margen de la LJCA, que se aplicará, en su caso, supletoriamente: el recurso contencioso electoral (nº 3410) o el contencioso disciplinario militar (nº 3510).

2) La **aplicación supletoria de la LEC** al proceso contencioso-administrativo no puede afirmarse de manera acrítica y automática, sino que ha de coonestarse con el orden de principios que vertebran este orden jurisdiccional, resultante de su peculiar estructura institucional y de la especificidad de la materia que constituye su ámbito de enjuiciamiento: el Derecho público, configurado según unos principios cualitativamente diferenciados del privado, que determinan que la relación jurídico-administrativa, tanto en su vertiente sustantiva como en la procedimental, no pueda caracterizarse sin matices del mismo modo que las relaciones jurídico-privadas [TS 9-3-12, EDJ 31226].

3) El proceso contencioso-administrativo debe **autointegrarse**, sin acudir a la regulación supletoria de la LEC, cuando priman los principios propios del ámbito contencioso-administrativo [TSJ Las Palmas 5-10-12, EDJ 355402].

4) Hay que tener presente que la disposición o **disposiciones transitorias** de una ley procesal general (como es LJCA o LEC) no solo se aplican a situaciones transitorias derivadas de su estricta entrada en vigor, sino que fijan criterio para las **situaciones de Derecho intertemporal** que puedan plantearse con ocasión de sus reformas, cuando las normas de modificación no tienen régimen propio de transitoriedad. Por ello, es relevante tenerlas presentes y se incluye referencia a ellas, no obstante el tiempo transcurrido desde su entrada en vigor.

100 Reforma para la implantación de la oficina judicial La L 13/2009 de reforma procesal para la implantación de la nueva oficina judicial modificó los preceptos de la LJCA relativos a las siguientes **materias**: competencia territorial [LJCA art.14.1]; acumulación [LJCA art.35.2, 36.2, 37.2 y 3, 38.2]; cuantía [LJCA art.40 y 42.2]; interposición [LJCA art.45.3]; anuncio y publicación [LJCA art.47]; remisión del expediente [LJCA art.48.1, 5 y 7]; emplazamiento [LJCA art.49.3 y 4]; causas de inadmisión [LJCA art.51.1]; entrega del expediente [LJCA art.52.1]; falta de remisión del expediente en plazo [LJCA art.53]; contestación a la demanda [LJCA art.54]; integración del expediente incompleto [LJCA art.55.3]; requisitos formales de la demanda [LJCA art.56.2]; exclusión de fase de prueba [LJCA art.57]; alegaciones previas [LJCA art.59.1 y 4]; solicitud de recibimiento a prueba [LJCA art.60.2 y 6]; prueba de oficio [LJCA art.61.4]; celebración de vista [LJCA art.62.3 y 63]; desistimiento [LJCA art.74.3, 4 y 8]; satisfacción extraprocésal [LJCA art.76.2]; procedimiento abreviado [LJCA art.78.3, 4, 5, 13, 18, 21 y 22]; recurso de súplica, que pasa a ser reposición [LJCA art.79.2, 4 y 5]; recurso de apelación [LJCA art.81.1 y 85.1, 2, 4, 5 y 8]; recurso de casación [LJCA art.86.2.b, 89.4, 90, 91.3 y 4, 92.2 y 4, 93.1, 94.1 y 2]; recurso de casación para la unificación de doctrina [LJCA art.96.3, 97.2, 3, 4 y 6 y 99]; recurso de casación en interés de la ley [LJCA art.100.3, 4 y 5]; recurso de revisión -procedimiento de revisión- [LJCA art.102.2 y 3]; ejecución de sentencias [LJCA art.104.1, 107, 109, 110.4, 111, 112.2]; procedimiento especial de protección de derechos fundamentales [LJCA art.116.1 y 5, 117.1 y 2, 118, 119 y 122.2]; cuestión de ilegalidad [LJCA art.124, 125.2 y 3, 126.3]; procedimiento en caso de suspensión administrativa previa de acuerdos [LJCA art.127.3 y 4]; régimen general de plazos [LJCA art.128.1]; medidas cautelares [LJCA art.131, 135, y 136.2]; sentencia [LJCA art.138.2]; recursos contra determinados actos y disposiciones [LJCA disp.adic.4ª.5 y 7]. Se regulan además los recursos contra las resoluciones del secretario judicial [LJCA art.102 bis], y se incorporan referencias al recurso de súplica, que desaparece sustituido por el de reposición [LJCA disp.adic.8ª).

Gran parte del contenido de esta reforma supone -y se justifica en- la ampliación de las **funciones del secretario judicial** en la tramitación del recurso contencioso-administrativo.

Ha de indicarse asimismo que las menciones que se hacen al secretario judicial o secretario del juzgado o de la sala en este Memento deben entenderse en conexión con el **modelo de la oficina judicial**. Por ello, ha de tenerse presente que pueden referirse al secretario del órgano jurisdiccional o al del órgano, unidad de apoyo directo o servicio común procesal en funciones de oficina judicial que pueda existir o crearse en según qué ámbitos territoriales (nº 2370 s. Memento Procesal Civil 2019), y dependiendo de los trámites de que se trate (principalmente, en sede de admisiones).

Debe tenerse en cuenta además que posteriormente se ha modificado la regulación y denominación del Cuerpo de Secretarios Judiciales, que pasan a denominarse «**letrados de la Administración de Justicia**».

Medidas de agilización procesal La reforma operada en el marco de las medidas de agilización procesal (L 37/2011) afecta a diversos aspectos relativos a:

- la **prueba**, con la pretensión de reducir trámites y dotar de mayor agilidad a esta fase del proceso, eliminando la división entre fase de proposición y de práctica de la prueba, exigiendo la necesaria indicación, en el escrito de demanda, contestación o alegaciones complementarias, de los medios de prueba de que se pretenda hacer uso;
 - el **procedimiento abreviado**, con la posibilidad de evitar la celebración de vista en los recursos en los que no se pida el recibimiento a prueba ni la vista y la elevación del umbral cuantitativo para proseguir este cauce (hasta 30.000 euros);
 - la elevación del **límite cuantitativo para acceder al recurso de apelación** (30.000 euros), al de **casación** (600.000 euros -en el sistema anterior a la LO 7/2015-) y al de **casación para unificación de doctrina** (30.000 euros -modalidad casacional eliminada por la LO 7/2015-);
 - el régimen de las **medidas cautelares**, especialmente en cuanto al tratamiento de las circunstancias de especial urgencia;
 - la necesaria **intervención del Ministerio Fiscal** en determinados incidentes de medidas cautelares -en materia de extranjería, asilo y refugio, que impliquen retorno y afecten a menores de edad-;
 - la **ejecución de sentencias**, con la intención de acelerar esta;
 - las **costas procesales**, estableciendo para los procesos de única o primera instancia el criterio del vencimiento, pero con la posibilidad de que el tribunal pueda exonerar de las mismas cuando concurren circunstancias que justifiquen su no imposición (nº 2872).
- También se regulan los supuestos de estimación o desestimación parcial, matizando aquí el criterio objetivo con el de temeridad o mala fe.

110

A. Cuestiones incluidas en la jurisdicción contencioso-administrativa

(LOPJ art.9.4; LJCA art.1 a 5)

Como **regla general**, corresponde a los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan en relación con (LJCA art.1):

- la actuación de las Administraciones públicas, sujeta al Derecho administrativo (nº 130);
- los reglamentos o disposiciones generales de rango inferior a la ley (nº 190);
- los decretos legislativos (estatales o autonómicos), cuando excedan los límites de la delegación (nº 240);
- los actos y disposiciones de ciertos órganos constitucionales en determinadas materias (nº 260);
- los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial y la actividad administrativa de los órganos de gobierno de los juzgados y tribunales (nº 280);
- la actuación de la Administración electoral (nº 300).

Se incluyen asimismo **reglas especiales** para una serie de supuestos que, incluidos dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, presentan algunas particularidades.

- actos políticos del Gobierno (nº 350);
- contratos administrativos y actos separables (nº 400);
- actos y disposiciones de las corporaciones de Derecho público (nº 450);
- actos de los concesionarios de la Administración (nº 500);
- responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (nº 520);
- otras materias que se atribuyan expresamente por ley (nº 550).

Además, la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo se extiende al conocimiento y decisión de las **cuestiones prejudiciales e incidentales** no pertenecientes a dicho orden, pero directamente relacionadas con el recurso contencioso-administrativo (nº 600).

115

Control de legalidad Respecto de todos estos ámbitos o manifestaciones de la actuación de las Administraciones y, por extensión, poderes públicos, la fiscalización lo es siempre sobre la legalidad, no en relación con criterios de oportunidad, de manera que (sin perjuicio de lo que sobre la extensión del control judicial se exponga donde proceda):

- No cabe entrar a enjuiciar **cuestiones de moral o equidad** (AN 11-11-80), sin perjuicio evidentemente, de que por parte del órgano judicial pueda ponderarse esta en la aplicación de las normas (CC art.3.2).
- Este proceso no tiene como finalidad resolver cuestiones relativas a **agravios comparativos**, sino decidir si el acto o disposición impugnada es conforme al ordenamiento (TS 3-2-84, EDJ 703; AN 14-4-81; 13-5-81), salvo que se alegue el citado agravio como prueba de la violación

117

del principio constitucional de igualdad (en un proceso especial de protección de derechos fundamentales o en uno ordinario).

- No puede atenderse a **conveniencias de derechos** de los interesados a costa de la legalidad (TS 29-5-81).
- No es función de la jurisdicción sustituir a la Administración (TS 8-3-91, EDJ 22477), dar contenido sustitutivo y positivo a las normas impugnadas (TS 8-3-91, EDJ 22477), formulando textos alternativos de las anuladas (TS 3-2-94, EDJ 862; 9-6-94, EDJ 11525), ni valorar sus criterios estéticos, sociológicos, políticos, económicos o técnicos (TS 8-3-82, EDJ 1266; 10-4-85; 6-10-87, EDJ 16019).
- Tampoco ha de valorarse la **oportunidad o conveniencia social** de la actuación sometida a consideración (TS 26-7-93, EDJ 7666).
- Las **actuaciones meramente hipotéticas** o futuras no pueden ser controladas (TS 29-5-82), como tampoco cabe evacuar resoluciones *de lege ferenda*, limitándose los órganos contenciosos a la aplicación de la norma *de lege data* (AN 26-10-82).

119

- La legalidad tomada en consideración ha de ser la **vigente en el momento** de la producción del acto o disposición enjuiciados (TS 8-6-85; 8-7-87, EDJ 16013; en contra: TS 11-7-88, EDJ 16830). Se ha considerado incluso que, por razones de economía procesal puede tomarse en consideración la legalidad posterior (en caso de que ampare el acto discutido, sin hacerlo la vigente en el momento de su producción).
- El control se extiende a la **finalidad de la actuación** impugnada -Const art.106.1- (TS 12-7-85).
- No pueden hacerse **declaraciones** abstractas, preventivas o meramente interpretativas, de principios o doctrinales (TS 20-2-86, EDJ 15352; 11-4-89, EDJ 18573).
- Excede de su función imponer al Poder político el **desarrollo reglamentario** de las disposiciones legales, o su contenido, cuando tal decisión tiene un claro contenido político y de oportunidad, ni exigir la interposición eventual de una norma (TS 6-11-84; 18-5-87, EDJ 15979; 16-3-90, EDJ 19316).
- No corresponde a este proceso enjuiciar el sentido de las **políticas públicas** en cuyo desarrollo se produce el acto impugnado (TS 22-9-87, EDJ 16027; 19-5-92, EDJ 4928) o el acierto de la redacción de un **precepto reglamentario**, al margen del estricto contraste de legalidad (TS 30-1-90, EDJ 19337).
- No puede fijar el **criterio futuro** de la Administración (TS 16-3-90, EDJ 19316), ni dibujar las actuaciones urbanísticas de la Administración, más allá de su valoración desde las perspectivas de juridicidad, justicia distributiva y material y coherencia (TS 30-7-92, EDJ 8458).
- Este orden jurisdiccional no puede poner remedio a todos los casos de indolencia, lentitud o ineficacia administrativa, sino velar por el estricto cumplimiento de la legalidad. Por ello, queda fuera del control judicial la **inactividad normativa** que se produce cuando la Administración no ejerce su potestad reglamentaria, aun cuando el reglamento no aprobado venga impuesto por la Ley o sea preciso para la transposición del Derecho de la Unión Europea -en caso de que no exija la aprobación de normas legales- (TSJ Madrid 20-4-04; en contra: TS 30-9-02, EDJ 37300, que impone a un colegio profesional a la aprobación de sus estatutos, estimado la pretensión de un profesional colegiado en el mismo).

120

Precisiones 1) En todo caso, el control de legalidad indicado no impide la afirmación, junto con pretensiones mero anulatorias, de otras **pretensiones de plena jurisdicción**, ligadas a las primeras, en su caso, pero de alcance mayor.

2) En su función revisora, la jurisdicción contencioso-administrativa no está vinculada por el **precedente administrativo**, sino que su control ha de ceñirse en al acto concreto objeto de revisión (TSJ Madrid 23-1-02, EDJ 22052; 30-9-02, EDJ 88992 -en relación a actos de concesión o denegación de marcas o nombres comerciales-).

3) La figura de las **sentencias prospectivas**, presente en la jurisprudencia constitucional, no encaja en el orden contencioso. No obstante lo dicho, puede apreciarse en las resoluciones del Tribunal Supremo dictadas en ámbitos sectoriales en los que el retraso en la tramitación de los asuntos y la poca estabilidad o volatilidad de la normativa reguladora (como sucede de manera patológica en el urbanismo), la inclusión como *obiter dicta* y nunca como *ratio decidendi* de afirmaciones o aseveraciones relativas a la normativa vigente en el momento de fallar, no aplicable por razón temporal al debate resuelto, que se somete a legislación anterior ya derogada al tiempo de la sentencia. Ello es una reacción al desfase a veces existente entre los tiempos legales y los procesales, que puede sin embargo forzar alguna de las afirmaciones anteriores.

1. Actuación de las Administraciones públicas

[LJCA art.1.1, 1.2 y 25]

Como hemos señalado, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa conocer de las pretensiones derivadas de la actuación de las Administraciones públicas, sujeta al Derecho administrativo.

130

a. Actuación

El término «actuación» es de **carácter general** y con él se amplía conceptualmente el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, no solo a los tradicionales actos administrativos, sino también a otro tipo de actuaciones que no requieren necesariamente la forma de acto administrativo, ya sea este último expreso o presunto (TS 26-7-02, EDJ 29149).

132

Dentro del concepto de actuación es preciso distinguir diversos **supuestos**:

- actos administrativos;
- inactividad de la Administración;
- contratos de la Administración; y
- vía de hecho.

[Precisiones] 1) No toda la actuación administrativa se expresa a través de reglamentos, actos administrativos o contratos públicos, sino que la **voluntad de la Administración** también se expresa a través de la actividad prestacional, las actividades negociables de diverso tipo, las actuaciones materiales y las inactividades u omisiones de actuaciones debidas.

133

2) Antes de la entrada en vigor de la LJCA, en consecuencia con la **función esencialmente revisora** que se atribuía a este proceso, la jurisprudencia venía exigiendo, para poder abrir el proceso contencioso, que se hubiera dictado un acto administrativo, expreso o presunto y que el recurrente no modificase en vía jurisdiccional las pretensiones deducidas en la vía administrativa previa (TS 2-4-93, EDJ 3315).

- La necesidad de **acto administrativo previo**, expreso o presunto, queda ahora modificada y sustituida por una nueva: la de que exista una actuación administrativa previa, concepto distinto al del acto administrativo.

- La segunda de las exigencias sigue en vigor, pero nótese respecto a ella que, en caso de inactividad o de actuación en vía de hecho, es mucho más difícil reconocer en vía jurisdiccional si las **pretensiones del recurrente** son las mismas que en vía administrativa, ya que no hay acto administrativo y quizá, ni siquiera, procedimiento administrativo previo, por lo que el administrado puede no haber tenido ocasión de manifestar cuál es la petición que pretende ver satisfecha en el oportuno procedimiento administrativo. En estos casos, entendemos que ha de estarse a cual es el ámbito de derechos e intereses legítimos que resultan afectados por la inactividad o por la vía de hecho producida y, posteriormente, compararlos con las pretensiones que se hacen valer en el recurso contencioso-administrativo.

3) Se ha afirmado la **superación del carácter meramente revisor** del proceso contencioso-administrativo (TS 10-10-11, EDJ 241013; 12-5-98, EDJ 9995; 16-12-97, EDJ 57484; 23-12-96, EDJ 10395). Se ha ligado, asimismo, al ejercicio de pretensiones de plena jurisdicción en sede contencioso-administrativa, junto con las de carácter meramente anulatorio.

4) El carácter revisor de la jurisdicción contenciosa impone que el recurso se interponga contra actos administrativos que hayan puesto **fin a la vía administrativa** (TSJ País Vasco 10-7-13, EDJ 172070). Pero puede interpretarse expansivamente, de modo que en supuestos de recurso judicial interpuesto contra resoluciones de inadmisión por extemporaneidad de un recurso administrativo o reclamación económico-administrativa, en los que el órgano jurisdiccional rechaza tal extemporaneidad, no deba devolverse el expediente a la vía administrativa de recurso para su resolución sobre el fondo por el órgano administrativo, sino que, por imperativo del derecho a la tutela judicial efectiva, en tales casos el órgano judicial debe -o al menos puede- **resolver sobre el fondo**, pues la pretensión de nulidad, que puede venir acompañada de la denominada pretensión de plena jurisdicción, va encaminada a lograr el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y, en su caso, la adopción de medidas para su restablecimiento.

No cabe olvidar que el agotamiento de la vía administrativa previa al acceso a la tutela judicial, primera vez que un acto de la Administración es examinado por un órgano judicial independiente, es una **carga legal que se impone al administrado** y a la que no se puede atribuir un efecto aflictivo agravado para este, al tiempo que no puede ser conceptualizado como un derecho de la Administración el de pronunciarse previamente sobre el fondo del asunto, de suerte que, aun habiéndose abstenido libremente de hacerlo conserve a ultranza esa facultad quasi judicial de examinar el fondo (AN 25-9-14, EDJ 172490).

5) En caso de **revocación judicial de la inadmisión indebida** de un recurso o un incidente de ejecución de resolución económico-administrativa, procede entrar por el órgano judicial a valorar sobre el fondo si se ha ejecutado correctamente aquella, pues lo contrario sería primar a la Administración que ha incurrido en un incumplimiento legal (AN 14-11-13, EDJ 220181; 7-3-13, EDJ 25477), lo que supone la limitación clara del mecanismo de la retroacción de actuaciones en sede administrativa por defectos de forma, acordada en sentencia.

133.1

6) La jurisdicción contencioso-administrativa no es meramente revisora sino plena, de manera que basta el hecho de que la Administración haya tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el fondo del tema discutido, aunque no lo haya efectuado por razones formales, para que se estime cumplido el principio de contradicción y, en consecuencia, deba el tribunal **resolver el fondo del asunto**, una vez desestimados los obstáculos formales, siempre que existan elementos de juicio suficientes para ello (AN 2-3-09, EDJ 26642).

7) El principio absoluto del carácter revisor de la jurisdicción se ha convertido en un **principio relativo** que mantiene que como regla general ha de seguirse (TS 16-12-91, EDJ 11918), pero no impide ni alegar motivos distintos ni nuevas fundamentaciones (TS 5-11-13, EDJ 220127), pero no pretensiones nuevas (TS 19-7-12, EDJ 192058). Si el carácter revisor de la jurisdicción no impide introducir nuevos motivos impugnatorios y, por lo tanto, proponer prueba en apoyo de los mismos, menos aún puede impedir mantener el mismo argumento, basado en los mismos hechos y proponer prueba para demostrar la procedencia del mismo cuando determinada circunstancia es negada por la Administración (TSJ Burgos 16-10-09, EDJ 254419).

Las exigencias de este principio deben valorarse con cierta flexibilidad (TSJ C.Valenciana 15-6-10, EDJ 167558), aunque desde luego excluyen del enjuiciamiento las **cuestiones nuevas** (TS 22-11-10, EDJ 265216), los pronunciamientos de futuro (TSJ Madrid 22-4-08, EDJ 149587), e impiden reclamar del tribunal pronunciamientos sobre **cuestiones ajenas** a la actuación administrativa impugnada (TS 22-11-10, EDJ 265216; 3-12-12, EDJ 270138; AN 10-1-14, EDJ 1767).

8) El carácter revisor es compatible con el ejercicio de la plena jurisdicción, de modo que, constatados los requisitos de una **situación jurídica individualizada susceptible de tutela**, procede reconocerla, aun cuando no existiera al tiempo de producirse el acto administrativo controlado. Las limitaciones a la fiscalización inherentes al principio de jurisdicción revisora tienen carácter instrumental y no pueden prevalecer frente a garantías de orden sustantivo (TS 18-3-03, EDJ 7041). De este modo, el **acto o actuación administrativa previos** constituyen el marco de referencia para el ejercicio de la potestad jurisdiccional, un simple presupuesto del proceso contencioso-administrativo (TS 10-6-13, EDJ 100535); pero no es el contenido del acto el que condiciona las facultades de revisión, sino las pretensiones formuladas en el escrito de interposición y en la demanda, siempre que la Administración hubiera tenido la oportunidad de resolver sobre las mismas, debiendo interpretar este criterio en sentido amplio, en el sentido de que no cabe exigir una correspondencia mimética entre las peticiones deducidas previamente en vía administrativa y las articuladas en el proceso contencioso-administrativo (TS 19-1-15, EDJ 2142), debiendo inadmitirse las pretensiones deducidas en este que sean sustancialmente distintas a las planteadas ante la Administración (TS 22-11-10, EDJ 265216).

9) Vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva la sentencia que **omite un pronunciamiento** fundándose para ello en el carácter meramente revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa (TCo 23/2018).

134 Acto administrativo Medio esencial de actuación de la organización burocrática instrumental en que la Administración pública se configura. En **sentido amplio**, se constituye por toda declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo efectuado por una Administración pública en ejercicio de una potestad administrativa (TS 17-11-80, EDJ 14118). Es un acto jurídico producido en el ejercicio de la función administrativa (González Pérez).

En un **sentido más restringido**, se configura como la declaración de voluntad o actuación de una Administración que pretende la realización efectiva de una potestad también pública -distinta de la reglamentaria- en el caso concreto, mediante la aplicación de normas y disposiciones jurídico-administrativas o de Derecho público, con el fin de desarrollar una actividad ejecutiva concreta. Es una declaración formal de voluntad administrativa, concreta, unilateral y ejecutiva (Núñez Ruiz) creadora de una situación jurídica subjetiva, definitiva y determinante de la misma (TS 14-10-77; 5-11-79, EDJ 5512).

Quedan **fuera del concepto** de acto administrativo, en sentido estricto, todos aquellos actos procedentes de una Administración o de una instancia no gubernativa que desarrolle ciertas actuaciones materialmente administrativas, que sin embargo no respondan a los mencionados parámetros objetivos: actos políticos, actos de Derecho privado, dictámenes e informes de órganos consultivos ajenos a la Administración activa, certificaciones, declaraciones de deseo, etc. Por contra, **se incluyen** en la categoría del acto administrativo todos aquellos que responden objetiva y subjetivamente a lo indicado, cualquiera que sea el ramo normativo del Derecho público por el que se rijan y cualquiera que sea la potestad que pretendan aplicar al caso concreto.

136 En **sentido procesal** o procedimental, solo las declaraciones de voluntad resolutorias, que ponen fin a un procedimiento administrativo, son actos administrativos (TS 26-9-84), así como los actos de trámite cualificados, que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, produzcan indefensión o un perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos (nº 1540 Memento Administrativo 2019).

Quedan **excluidos**: los actos de trámite simples (nº 1742 s.), los informes o dictámenes (TS 13-3-08, EDJ 25695), las contestaciones a consultas de los administrados (TS 7-5-79, EDJ 5417), los actos meramente informativos (TS 7-3-87, EDJ 16020), las declaraciones de conocimiento

-certificaciones- (TS 22-4-83), las de deseo -como las propuestas de resolución- (TS 29-5-79), las notificaciones. No obstante, se admite en general la figura del acto administrativo no impugnabile jurisdiccionalmente; es decir, no se liga la condición del acto a su tratamiento procesal (TS 9-2-87; 18-5-77).

Existen igualmente -aunque son supuestos excepcionales- actos definitivos o de trámite **cualificados no impugnables**. Se trata de actos -recurribles en abstracto- respecto de los que, por su contenido, ningún sujeto ostenta interés en sentido procedimental/procesal que atribuya legitimación activa para su combate (p.e. en el sistema del RD 636/1993 art.7 y 8 -derog RD 231/2008-, las decisiones de admisión de solicitudes de arbitraje de consumo; las inadmisiones si son impugnables; bajo vigencia del RD 231/2008, son impugnables ambas).

Para ser revisable en sede contenciosa, los actos administrativos deben poner **fin a la vía administrativa** por encontrarse en alguno de los supuestos previstos legalmente como finalizadores de la vía gubernativa, ya sean expresos, tácitos o presuntos (nº 1550 Memento Administrativo 2019).

La impugnación de los actos administrativos se expone al tratar los **presupuestos del proceso** contencioso-administrativo en los nº 1740 s.

precisiones 1) En el ámbito de las **reclamaciones económico administrativas** se distingue entre los actos siguientes (LGT art.227.1):

- los que provisional o definitivamente reconozcan o denieguen un derecho o declaren una obligación (definitivos);
- los de trámite que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o pongan término a la vía de gestión.

2) En relación con los **requerimientos de información**, debe diferenciarse entre los dirigidos al obligado tributario -simplemente trámites (AN 9-4-98, EDJ 61313)- y a terceros, en tanto que estos determinan una obligación autónoma de hacer, decidiendo el fondo del asunto, por lo que son impugnables separadamente (TEAC 11-2-99).

3) Muy excepcionalmente, algunos actos definitivos o resolutorios no son susceptibles de recurso autónomo. Es el caso de los **actos tributarios sustitutorios** dictados por el órgano que ha producido un acto anterior recurrido en vía económico-administrativa, con arreglo a LGT art.235.3 y RD 520/2005 art.52.3 y 4. En este supuesto, el órgano de gestión tributaria, ante la interposición de la reclamación, puede anular de oficio el acto impugnado -si el escrito del recurrente contiene alegaciones- y dictar otro en sustitución del mismo, si procede. Este acto sustitutorio no puede recurrirse separadamente, sino que pasa a convertirse, junto con el acuerdo de anulación, en el objeto de la reclamación ya interpuesta y, en su caso, del posterior recurso contencioso-administrativo. Esta exclusión de impugnación autónoma se justifica en razones de simplicidad y economía procesales.

4) Se declaran expresamente inimpugnables los informes de la **Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal** (LO 6/2013 art.13; RD 215/2014 art.1.5).

5) En el procedimiento de aprobación de las lista de espacios incluidos en la categoría de «**lugar de importancia comunitaria**», la decisión del ministerio, que acepta la lista propuesta por una comunidad autónoma sin alteración, no tiene sustantividad propia para ser objeto de recurso autónomo. En cambio, puede ser objeto de impugnación independiente en supuestos en los que, haciendo uso de sus facultades de coordinación interterritorial, incorpore alguna modificación o alteración en la misma o la afecte de alguna forma. De acuerdo con ello, el acto autonómico aprobatorio de la lista de lugares de importancia comunitaria es un acto de trámite cualificado, pues, en otro caso, se generaría un ámbito no susceptible de control contencioso-administrativo, generador de indefensión (TS 11-3-09, EDJ 82997; AN 23-9-10, EDJ 204281).

6) Se ha considerado acto de trámite cualificado el acuerdo de incoación de un procedimiento de **declaración de un conjunto histórico-artístico** (TS 21-2-89).

138

Inactividad de la Administración Esto es, aquella situación en que la Administración, estando obligada a realizar una prestación concreta a favor de una o varias personas determinadas y habiendo sido reclamada para ello, no da cumplimiento a lo solicitado en el **plazo** de 3 meses (LJCA art.29). Inactividad y silencio administrativo no son términos equivalentes.

140

Contratos de la Administración Con diverso tratamiento en función de que se incluyan en la categoría de administrativos (con sumisión a este orden de su preparación, adjudicación, efectos y extinción) o privados (que se someten al Derecho administrativo solo en las dos primeras fases).

142

La **fiscalización judicial** de la contratación administrativa presenta la peculiaridad de sucederse en ella dos fases: una, unilateral y procedimental, en la que se producen actos administrativos impugnables de acuerdo con los criterios generales; y otra bilateral y negocial, en la que la sumisión lo es de los contratos administrativos -en sentido estricto- y que se caracteriza por la técnica de la intermediación del acto administrativo entre el contrato y el órgano judicial.

Será la **decisión del órgano de contratación** en ejercicio de la prerrogativa de interpretación y resolución de cuestiones derivadas de la ejecución del contrato, la que en su caso, se impugne en sede contencioso-administrativa; no directamente el contrato en sí mismo.

Precisiones Sobre los **contratos administrativos** ver nº 400 s.

144 Vía de hecho Las actuaciones materiales de la Administración que constituyen vía de hecho, esto es, aquellas que carecen de la necesaria cobertura jurídica y lesionan derechos e intereses legítimos de cualquier clase (nº 1382 Memento Administrativo 2019).

Precisiones Su enjuiciamiento es **competencia** del orden contencioso-administrativo (TS civil 20-7-16, EDJ 114247).

146 Actuaciones ligadas a las técnicas de simplificación administrativa Con la finalidad de aplicar criterios simplificadores, se aprecia un cierto **trasvase de procedimientos** en el ámbito de la actividad de policía o de las técnicas de intervención administrativa en la actuación de los particulares, desde la técnica de la previa prohibición inicial dispensable en forma de licencia, autorización o título habilitante, semejante a la de la verificación administrativa. Tiene lugar en ciertos ámbitos relativos a algunas **actividades económicas** o prestación de servicios (p.e. apertura de establecimientos), en los que la previa **licencia** como requisito de actividad se sustituye por la presentación por parte del interesado de una **declaración o certificación responsable** en la que se manifiesta formalmente el concurso de todos los requisitos y exigencias precisas para el desarrollo de la actividad o ejecución de la actuación de que se trate, aportando en su caso el proyecto correspondiente. De este modo, la mera presentación habilita automáticamente el inicio de la actividad, sin perjuicio de la capacidad administrativa posterior de controlar la efectiva concurrencia de los elementos necesarios y su adecuación a la norma de aplicación.

De acuerdo con ello, las Administraciones públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan **medidas que limiten el ejercicio de derechos** individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deben elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público, así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Pueden además velar por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, para lo cual pueden comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan (LRJSP art.4).

Precisiones Este proceso o evolución deriva de la Dir 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior («**Directiva de servicios**»), incorporada al ordenamiento interno de manera definitiva por la L 17/2009, que ha generado diversas reformas normativas en la legislación estatal -operadas por la L 25/2009, señaladamente: los actuales LRJSP art.4 y LPAC art.69; LBRL art.84 y 84 bis- y en la autonómica.

148 Algunos **ejemplos** de este fenómeno son los siguientes:

a) En **Aragón** (DL Aragón 1/2008 art.5), el titular de una actividad empresarial o profesional, o su representante, mediante la suscripción de una declaración responsable sobre el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para el ejercicio de una actividad sometida a licencia o autorización administrativa, puede iniciar la actividad de que se trate en los casos en que se acuerde mediante decreto del Gobierno de Aragón, todo ello sin perjuicio de la ulterior obtención de la licencia, autorización o registro.

También se puede reglamentariamente sustituir la licencia o autorización administrativa por la declaración responsable. A esta acompañará fianza en los casos que se determine reglamentariamente.

En determinadas actividades también se puede exigir proyecto técnico visado por el colegio profesional competente que acredite el cumplimiento de la normativa aplicable a la actividad de que se trate. Presentado este documento de declaración responsable, el órgano u organismo competente por razón de la materia de las distintas Administraciones aragonesas puede, en cualquier momento, realizar las comprobaciones pertinentes para verificar la conformidad de los datos declarados. Si de las realizadas resulta la falsedad o inexactitud de los datos declarados, previa audiencia del interesado, se suspende la actividad con incautación de la fianza, sin perjuicio de que, si procede, pueda incoarse un expediente de subsanación de defectos o, en su caso, sancionador. En caso de riesgo para las personas o las cosas la suspensión se puede adoptar de forma cautelar e inmediata.

b) En semejantes términos, **Baleares** (L Baleares 4/2010), **Navarra** (LF Navarra 15/2009), o **Cantabria** (L Cantabria 6/2002 art.103, 107 bis y 107 ter).

En estos casos pueden producirse las siguientes **conductas por parte de la Administración competente**: 150

- ausencia de actuación concreta alguna;
- declaración de conformidad con la documentación presentada y con el concurso de los requisitos precisos, en caso de que la normativa de aplicación prevea tal declaración;
- denegación expresa de la habilitación para el desarrollo de la actividad o declaración de disconformidad, como consecuencia de la potestad de control o policía ejercida a sobre el administrado, bien de oficio, o en virtud de comunicación o denuncia de tercero afectado;
- ratificación de la habilitación como consecuencia del ejercicio de la citada potestad, de oficio o previa denuncia;
- inactividad ante denuncia o requerimiento de tercero.

Todas estas actuaciones, salvo la primera en defecto de requerimiento de tercero interesado, son susceptibles de **control** contencioso-administrativo, bien como actos administrativos o, en su caso, por inactividad de la Administración (en el último supuesto, ver nº 1920 s.).

b. Delimitación del concepto de Administración pública

[LJCA art.1.2; LRJSP art.1 a 3; LPAC art.1, 2 y 140]

Las Administraciones públicas se pueden definir como aquellas organizaciones burocráticas instrumentales destinadas a la **gestión y ejecución efectiva** de las opciones y decisiones políticas del Gobierno o de los respectivos gobiernos que dirigen la política exterior e interior a escala comunitaria europea, estatal, autonómica o local, mediante la actuación de **potestades administrativas** reconocidas en exclusiva a las mismas por el ordenamiento jurídico, con objeto de satisfacer el interés público y/o general. 152

Como **notas fundamentales** de las Administraciones, pueden reseñarse las siguientes:

- Dependen siempre de la dirección superior de una instancia de legitimación y naturaleza políticas. La estructura política superior se funda siempre en un principio de **legitimación democrática** (Const art.1, 6, 13, 23, 97 y 137).
- Se encuentran sometidas a ciertos **principios jurídico-administrativos** (nº 70 s. Memento Administrativo 2019).
- Tienen **carácter instrumental**, puestas al servicio de los intereses de los ciudadanos (TS 18-3-93, EDJ 2723).
- Son titulares de su respectivo **patrimonio**, así como sujetos pasivos de **tributos** ajenos y activos de tributos propios.
- Se encuentran investidas de un **régimen jurídico especial** que significa, en muchos aspectos, la derogación subjetiva de las normas comunes aplicables al resto de los sujetos de Derecho. Este régimen implica que la fiscalización judicial de sus actuaciones se someta al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Precisiones 1) No toda organización que, en definitiva, preste servicio al sistema o a los ciudadanos, es Administración pública. Quedan fuera del concepto los denominados **órganos constitucionales** cuya existencia responde a una finalidad específica diseñada constitucionalmente, sin perjuicio de que algunos de sus actos puedan ser considerados materialmente administrativos. Por el contrario, se incluyen en el concepto de Administración ciertas estructuras de base privada o corporativa, en cuanto desempeñen determinadas funciones de carácter público: la **Administración corporativa**.

2) Sobre el **concepto** de Administración pública, ver nº 50 s. Memento Administrativo 2019.

Por **Administración pública** ha de entenderse, a estos efectos: 154

- la Administración General del Estado;
- las Administraciones de las comunidades autónomas;
- las entidades que integran la Administración local; y
- las entidades de Derecho público dependientes de o vinculadas al Estado, las comunidades autónomas o las entidades locales.

Los tres primeros conceptos integran la llamada **Administración territorial**, junto con las universidades públicas (LRJSP art.2.2.c) y las autoridades administrativas independientes (LRJSP art.84.1.b). El cuarto, la **institucional** (nº 156).

Entre los criterios de **distinción de las personas jurídico-públicas** en atención al territorio, destacan (TS 8-7-83):

a) Función diversa que el territorio desempeña en la **configuración misma del ente**, contraponiendo los conceptos de entidades territoriales y entidades no territoriales:

- En las primeras, el territorio aparece como algo que afecta esencialmente a la naturaleza de la entidad, como un **elemento constitutivo** de la misma, con la cual está fundido de manera inseparable. El territorio no es solo el ámbito espacial en el que la entidad puede ejercer

válidamente sus competencias, sino un elemento constitutivo esencial y un presupuesto necesario, sin el cual no cabe imaginar la propia inexistencia de la entidad. Desempeñan un papel fundamental en la división territorial del Estado.

Las personas jurídico-públicas territoriales constituyen *numerus clausus* (Const art.137).

• En las entidades no territoriales la función del territorio se reduce a la de constituir mero ámbito para el ejercicio de las competencias y potestades que se reciben del ordenamiento jurídico. El territorio es solo el **espacio físico** en el que pueden desarrollar sus actividades y ejercer sus competencias.

b) Los **poderes jurídico-públicos** de las entidades territoriales se extienden sobre la totalidad de la población existente en el territorio; las no territoriales solo actúan sus poderes en relación con determinados habitantes que se encuentren dentro del espacio físico al que alcanza su competencia, y por razón exclusiva de conexión con alguno de los fines concretos para cuya satisfacción ha recibido esas competencias.

c) Las personas públicas territoriales se caracterizan por la **universalidad de sus fines**, y por ello, en principio, nada de lo que afecte a las personas que habitan su territorio les es ajeno. Respecto de las no territoriales, la regla general es la contraria, en el sentido de que rige para ellas el principio de **especialidad de fines**, frente al de generalidad y universalidad propio de las primeras.

Como consecuencia de lo anterior, por la universalidad de sus fines, a las entidades territoriales se les atribuyen potestades jurídico-públicas más intensas que a las no territoriales, tales como la potestad expropiatoria, aptitud de titularidad de dominio público, recuperatoria, etc.

Precisiones 1) El concepto **sector público institucional** es más amplio, pues incorpora adicionalmente a las entidades de Derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas (LRJSP art.2.2.b) y a los fondos sin personalidad jurídica (LRJSP art.84.1.f).

2) En la Comunidad Autónoma del **País Vasco**, la referencia a las Administraciones públicas incluye las diputaciones forales y la Administración institucional de ellas dependiente (LJCA disp.adic.1ª; nº 1238).

156 Administración institucional Se configura como aquella Administración pública integrada por **entes menores de carácter no territorial** (Entrena Cuesta). Por oposición a las entidades territoriales no cuenta entre sus elementos con el territorio como componente esencial (sin perjuicio de que ejerzan su función en un territorio determinado), responden a un fin concreto o más delimitado que la Administración territorial y, en consecuencia, su capacidad de obrar se limita a la satisfacción del tal fin.

Depende siempre de una Administración territorial, directa o indirectamente. Se encuentran investidas de las **potestades y prerrogativas** propias de las Administraciones territoriales, salvo la potestad expropiatoria (LRJSP art.89).

Los entes institucionales gozan de **personalidad jurídica, patrimonio y tesorería** propios, diferentes de los de la Administración territorial de la que dependen, así como autonomía de **gestión** (LRJSP art.89). Ello cual supone, si no una quiebra, sí un matiz importante del principio de personalidad jurídica única de la cada Administración -la estatal, la de cada comunidad autónoma y la de cada entidad local-.

Responde a la tendencia de la llamada **descentralización funcional** (LRJSP art.3). En la última década se han creado entidades públicas denominadas **agencias** para la prestación de un servicio concreto, normalmente configuradas no como organismos autónomos sino como entidades públicas diferentes a ellos (p.e. Agencia Estatal de Administración Tributaria).

La **creación** de estas entidades y organismos se hace por ley.

La **tipología** de la Administración institucional no es necesariamente uniforme. La del Estado se regula por la LRJSP, las de las comunidades autónomas, por su respectiva normativa propia, y las dependientes de las entidades locales, por la legislación de régimen local.

No obstante, suele adecuarse al siguiente esquema: integrada por organismos públicos, que pueden ser organismos autónomos, entidades públicas empresariales o entidades de régimen especial o autocéfalas.

158 En relación con los entes institucionales, a los **efectos procesales** es preciso hacer algunas matizaciones, que son perfectamente aplicables a las entidades existentes en el ámbito competencial de las **comunidades autónomas y entidades locales**, a pesar de su diversidad tipológica potencial:

Aunque no se especifica en la LJCA (sí, indirectamente, en LRJSP art.2.2), la citada Ley solo les resulta aplicable cuando ejerzan **potestades administrativas**. Solo cuando la actuación de la entidad de Derecho público esté sujeta al Derecho administrativo puede ser conocida por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y, lógicamente, siempre está sujeta al Derecho administrativo si se están ejercitando potestades administrativas.