

RESPUESTAS MEMENTO
FRANCIS LEFEBVRE

**1.700 Preguntas
sobre Contencioso-
Administrativo**

Actualizado a 1 de abril de 2017



Esta obra ha sido realizada
sobre la base de un estudio técnico
cedido a Francis Lefebvre
por sus autores

Coordinador:

JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR

Autores:

JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR
Catedrático de Derecho Administrativo
Gómez-Acebo y Pombo, Abogados

BLANCA LOZANO CUTANDA
Catedrática de Derecho Administrativo
Gómez-Acebo y Pombo, Abogados

JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO
Magistrado especialista de lo Contencioso-Administrativo
Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid

RAMÓN CASTILLO BADAL
Magistrado especialista de lo Contencioso-Administrativo
Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional

© Francis Lefebvre
Lefebvre-El Derecho, S. A.
Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid. Teléfono: (91) 210 80 00. Fax: (91) 210 80 01
www.efl.es
Precio: 76,96 € (IVA incluido)
ISBN: 978-84-16924-54-7
Depósito legal: M-11483-2017
Impreso en España
por Printing'94
Puerto Rico, 3. 28016 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.

Plan general

nº
marginal

TÍTULO I. DEL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I. Ámbito

Artículo 1 [Ámbito de la Jurisdicción]	5
Artículo 2 [Competencias específicas]	60
Artículo 3 [Materias excluidas]	175
Artículo 4 [Cuestiones prejudiciales]	215
Artículo 5 [Incidentes de falta de jurisdicción]	250

CAPÍTULO II. Órganos y competencias

Artículo 6 [Órganos integrantes del orden jurisdiccional]	270
Artículo 7 [Competencia e incidentes de falta de competencia]	285
Artículos 8 a 14 [Cuestiones comunes]	335
Artículo 8 [Competencia de los juzgados de lo contencioso-administrativo]	345
Artículo 9 [Competencia de los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo] ..	410
Artículo 10 [Competencia de las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia]	440
Artículo 11 [Competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional]	480
Artículo 12 [Competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo]	502
Artículo 13 [Criterios de aplicación de las reglas de competencia]	522

CAPÍTULO III. Competencia territorial de los juzgados y tribunales

Artículo 14 [Reglas de determinación de la competencia territorial]	530
---	-----

CAPÍTULO IV. Constitución y actuación de las salas de lo contencioso-administrativo

Artículo 15 [Constitución y actuación de la Sala del Tribunal Supremo]	548
Artículo 16 [Constitución de las Salas de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia]	583

CAPÍTULO V. Distribución de asuntos

Artículo 17 [Distribución de asuntos entre salas, secciones y juzgados]	616
---	-----

TÍTULO II. LAS PARTES

CAPÍTULO I. Capacidad procesal

Artículo 18 [Capacidad procesal]	630
--	-----

CAPÍTULO II. Legitimación

Artículo 19 [Legitimación activa]	666
Artículo 20 [Exclusiones de legitimación]	770
Artículo 21 [Partes demandadas]	795
Artículo 22 [Sucesión procesal]	835

CAPÍTULO III. Representación y defensa de las partes

Artículo 23 [Representación y defensa de los particulares]	845
Artículo 24 [Representación y defensa de entes públicos]	885

TÍTULO III. OBJETO DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**CAPÍTULO I. Actividad administrativa impugnada**

Artículo 25	[Tipos de actividad impugnada]	905
Artículo 26	[Recurso directo e indirecto contra reglamentos]	980
Artículo 27	[Anulación de reglamentos y cuestión de ilegalidad]	1025
Artículo 28	[Actos confirmatorios]	1065
Artículo 29	[Recurso contra la inactividad]	1100
Artículo 30	[Recurso contra vías de hecho]	1160

CAPÍTULO II. Pretensiones de las partes

Artículo 31	[Pretensiones respecto de actos y reglamentos]	1200
Artículo 32	[Pretensiones respecto de la inactividad y las vías de hecho]	1250
Artículo 33	[Congruencia de las resoluciones judiciales]	1270

CAPÍTULO III. Acumulación

Artículo 34	[Acumulación inicial de pretensiones y recursos]	1310
Artículo 35	[Acumulación en la demanda y orden de escisión]	1330
Artículo 36	[Acumulación sucesiva o ampliación]	1340
Artículo 37	[Acumulación de procesos y proceso testigo]	1370
Artículo 38	[Comunicación de recursos acumulables]	1405
Artículo 39	[Recursos en materia de acumulación]	1410

CAPÍTULO IV. Cuantía del recurso

Artículo 40	[Procedimiento de fijación de la cuantía]	1415
Artículo 41	[Reglas de determinación de la cuantía (I)]	1435
Artículo 42	[Reglas de determinación de la cuantía (II)]	1445

TÍTULO IV. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**CAPÍTULO I. Procedimiento en primera o única instancia****Sección 1ª. Diligencias preliminares**

Artículo 43	[Declaración de lesividad]	1495
Artículo 44	[Vía previa en litigios interadministrativos]	1540

Sección 2ª. Interposición del recurso y reclamación del expediente

Artículo 45	[Iniciación del proceso. Interposición o demanda]	1570
Artículo 46	[Plazos de interposición]	1630
Artículo 47	[Publicación de la interposición del recurso]	1695
Artículo 48	[Petición y remisión del expediente administrativo]	1710

Sección 3ª. Emplazamiento de los demandados y admisión del recurso

Artículo 49	[Emplazamiento de los terceros interesados]	1755
Artículo 50	[Emplazamiento y personación de las partes demandadas]	1800
Artículo 51	[Inadmisión a limine]	1815

Sección 4ª. Demanda y contestación

Artículo 52	[Demanda]	1850
Artículo 53	[Formalización de la demanda sin expediente administrativo]	1880
Artículo 54	[Contestación a la demanda]	1895
Artículo 55	[Reclamación de antecedentes]	1920
Artículo 56	[Requisitos de los escritos de demanda y contestación]	1955
Artículo 57	[Finalización anticipada del debate procesal]	1995

	<u>nº</u> <u>marginal</u>
Sección 5ª. Alegaciones previas	
Artículo 58 [Formulación de alegaciones previas]	2010
Artículo 59 [Trámite y resolución de las alegaciones previas]	2030
Sección 6ª. Prueba	
Artículo 60 [Solicitud y práctica de pruebas]	2050
Artículo 61 [Prueba de oficio y diligencias para mejor proveer]	2115
Sección 7ª. Vista y conclusiones	
Artículo 62 [Solicitud de vista o conclusiones]	2130
Artículo 63 [Práctica de la vista]	2145
Artículo 64 [Conclusiones y cierre de la fase de alegaciones]	2180
Artículo 65 [Contenido de la vista y de las conclusiones]	2200
Artículo 66 [Fallo de los recursos directos contra disposiciones generales]	2225
Sección 8ª. Sentencia	
Artículo 67 [Plazo para dictar sentencia]	2235
Artículo 68 [Contenido de los fallos de la sentencia]	2340
Artículo 69 [Sentencia de inadmisión. Supuestos]	2380
Artículo 70 [Sentencia estimatorias y desestimatorias. Supuestos]	2450
Artículo 71 [Sentencias estimatorias. Contenido]	2485
Artículo 72 [Eficacia subjetiva de la sentencia]	2545
Artículo 73 [Sentencias anulatorias de disposiciones generales y actos de aplicación] ..	2580
Sección 9ª. Otros modos de terminación del procedimiento	
Artículo 74 [Desistimiento]	2595
Artículo 75 [Allanamiento]	2635
Artículo 76 [Satisfacción extraprocesal de las pretensiones]	2670
Artículo 77 [Transacción procesal]	2700
CAPÍTULO II. Procedimiento abreviado	
Artículo 78 [Tramitación del procedimiento abreviado]	2735
CAPÍTULO III. Recursos contra resoluciones procesales	
Sección 1ª. Recursos contra providencias y autos	
Artículo 79 [Recurso de reposición contra providencias y autos]	2820
Artículo 80 [Recurso de apelación contra autos]	2845
Sección 2ª. Recurso ordinario de apelación	
Artículo 81 [Sentencias susceptibles de recurso de apelación]	2860
Artículo 82 [Legitimación para apelar]	2875
Artículo 83 [Efectos de la apelación y medidas cautelares]	2885
Artículo 84 [Ejecución provisional de sentencias apeladas]	2895
Artículo 85 [Tramitación del recurso de apelación]	2900
Sección 3ª. Recurso de casación	
Artículo 86 [Sentencias recurribles en casación]	2940
Artículo 87 [Autos recurribles en casación]	2995
Artículo 87 bis [Cuestiones y pretensiones]	3020
Artículo 88 [Interés casacional]	3032
Artículo 89 [Escrito de preparación]	3080
Artículo 90 [Admisión y emplazamiento]	3150
Artículo 91 [Ejecución provisional de sentencias recurridas]	3190
Artículo 92 [Interposición, oposición y vista]	3220

	nº marginal
Artículo 93 [Sentencia del recurso]	3330
Sección 6ª. De la revisión de sentencias	
Artículo 102 [Supuestos y procedimiento de revisión de sentencias]	3440
Sección 7ª. Recursos contra las resoluciones del secretario judicial	
Artículo 102 bis [Recursos contra resoluciones del secretario]	3490
CAPÍTULO IV. Ejecución de sentencias	
Artículo 103 [Principios generales]	3515
Artículo 104 [Ejecución voluntaria]	3540
Artículo 105 [Imposibilidad de ejecución y expropiación]	3560
Artículo 106 [Sentencias de condena al pago de cantidad]	3600
Artículo 107 [Sentencias de anulación de actos o disposiciones]	3625
Artículo 108 [Sentencias de condena a realizar una actividad]	3640
Artículo 109 [Incidente de ejecución]	3660
Artículo 110 [Extensión de efectos de sentencias firmes]	3680
Artículo 111 [Extensión de efectos de procesos-testigo]	3715
Artículo 112 [Medidas coactivas de ejecución forzosa]	3730
Artículo 113 [Ejecución forzosa de transacciones judiciales]	3745
TÍTULO V. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES	
CAPÍTULO I. Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona	
Artículo 114 [Régimen jurídico]	3760
Artículo 115 [Interposición del recurso]	3780
Artículo 116 [Remisión del expediente administrativo]	3800
Artículo 117 [Incidente de admisión]	3820
Artículo 118 [Demanda]	3840
Artículo 119 [Contestación a la demanda]	3860
Artículo 120 [Prueba]	3880
Artículo 121 [Sentencia]	3890
Artículo 122 [Proceso especial de protección del derecho de reunión]	3905
Artículo 122 bis [Interrupción de prestación de servicios informáticos]	3935
CAPÍTULO II. Cuestión de ilegalidad	
Artículo 123 [Planteamiento y emplazamiento]	3970
Artículo 124 [Remisión de los autos y publicación]	3990
Artículo 125 [Alegaciones y prueba]	3995
Artículo 126 [Sentencia]	4010
CAPÍTULO III. Procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos	
Artículo 127 [Tramitación]	4030
CAPÍTULO IV. Procedimiento para la garantía de la unidad de mercado	
Artículo 127 bis [Objeto y plazo]	4060
Artículo 127 ter [Tramitación y resolución]	4100
Artículo 127 quáter [Suspensión]	4130
TÍTULO VI. DISPOSICIONES COMUNES A LOS TÍTULOS IV Y V	
CAPÍTULO I. Plazos	
Artículo 128 [Cómputo de los plazos]	4145

	<u>nº</u> <u>marginal</u>
CAPÍTULO II. Medidas cautelares	
Artículo 129 [Solicitud de las medidas]	4165
Artículo 130 [Criterios de otorgamiento]	4215
Artículo 131 [El incidente cautelar]	4255
Artículo 132 [Duración, modificación y revocación]	4265
Artículo 133 [Caución e indemnización de daños]	4280
Artículo 134 [Ejecución de las medidas cautelares]	4300
Artículo 135 [Medidas de especial urgencia]	4310
Artículo 136 [Medidas en recursos contra inactividad y vía de hecho]	4335
CAPÍTULO III. Incidentes e invalidez de actos procesales	
Artículo 137 [Tramitación]	4355
Artículo 138 [Subsanación de defectos procesales]	4365
CAPÍTULO IV. Costas procesales	
Artículo 139 [Condena en costas]	4375
TABLA ALFABÉTICA	

Abreviaturas

AN	Audiencia Nacional
AP	Audiencia Provincial
CC	Código Civil
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derecho Humanos
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
EBEP	RDLeg 5/2015 Texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público
EDJ	El Derecho Jurisprudencia
ET	RDLeg 2/2015 Texto refundido de la Ley del estatuto de los trabajadores
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	RDLeg 3/2011. Texto refundido de la Ley 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
LOFAGE	L 6/1997 de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado
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
LPAP	L 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas
LRJPAC	L 30/1992 de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común
LRJS	L 36/2011 reguladora de la Jurisdicción social
LRJSP	L 40/2015 de régimen jurídico del sector público
LS/15	RDLeg 7/2015 Texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana
LSSI	L 34/2002 de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico

OM	Orden ministerial
RD	Real decreto
RDL	Real decreto-ley
RDLeg	Real decreto legislativo
Resol	Resolución
RGCAP	RD 1098/2001 Reglamento general de contratos de las Administraciones Públicas
Rgto	Reglamento
RPREA	RD 391/1996 Reglamento del procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas
TCJ	Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales
TCo	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFPUE	Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea
TG	Tribunal General (Unión Europea)
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TRRL	RDLeg 781/1986 texto refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea

TÍTULO I. DEL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I. Ámbito

Ámbito de la jurisdicción

ARTÍCULO 1

1. Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos Legislativos cuando excedan los límites de la delegación.
2. Se entenderá a estos efectos por Administraciones públicas:
 - a) La Administración General del Estado.
 - b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
 - c) Las Entidades que integran la Administración local.
 - d) Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales.
3. Conocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con:
 - a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo.
 - b) Los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial y la actividad administrativa de los órganos de gobierno de los Juzgados y Tribunales, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
 - c) La actuación de la Administración electoral, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

¿Qué debe entenderse por «actuación de las Administraciones públicas sujeta a Derecho administrativo»? (LJCA art.1.1.)

5

1. La LJCA utiliza esta expresión para definir el **núcleo central de la competencia** del conjunto de órganos que constituyen la jurisdicción contenciosa. Consta de tres elementos:

a) Por **actuación** ha de entenderse cualquier tipo de actividad administrativa, ya sea singular o general, expresa o tácita, jurídica o material, que lesione los derechos o intereses de un sujeto. Todas estas actuaciones, que enumera analíticamente el art.25 de esta Ley, pueden ser objeto de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

b) El concepto de **Administraciones públicas** se especifica en el apartado 2 de este artículo (sobre el cual, véanse las preguntas nº 12 y 50 a 57).

c) Para ser recurrible ante la jurisdicción contenciosa, la actuación de las Administraciones públicas ha de hallarse **sujeta al Derecho administrativo**, dice la Ley; porque, aunque lo normal es que las Administraciones actúen sometidas a un régimen jurídico-público, también pueden realizar acciones sujetas a otras ramas del Derecho, ya sea el Derecho civil o mercantil (p. ej., al constituir una hipoteca sobre un inmueble de su propiedad), o al Derecho del trabajo (p. ej., al despedir a un trabajador propio). En estos casos, la actuación de la Administración ha de ser controlada por los órganos de las jurisdicciones civil y social, respectivamente, como establece la letra a) del art.3. Adviértase, por lo demás, que la expresión «Derecho administra-

tivo» se emplea por la Ley en un **sentido amplio**, comprendiendo dentro del mismo las normas y principios del Derecho financiero y tributario.

- 6** 2. Del conjunto de estos tres factores se deduce indirectamente que, como regla general, no cabe impugnar ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa actuaciones de los restantes poderes públicos distintos del Gobierno (de la Nación y de los de las comunidades autónomas) y de la Administración, adoptadas en el ejercicio de sus funciones constitucionales típicas. Así, **no cabe impugnar ante esta jurisdicción:**

a) Las **normas dictadas por el poder legislativo** (del Estado o de las comunidades autónomas), esto es, las leyes formales –así resulta, *a contrario sensu*, de la referencia a las «disposiciones de rango inferior a la ley» que contienen este precepto y el art.9.4 LOPJ, y los Reglamentos de las Cámaras y de las Asambleas legislativas respectivas; aunque sí sus actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho público (LJCA art.1.3.a).

b) Las **resoluciones** dictadas por los jueces y tribunales **de otros órdenes jurisdiccionales**; pero sí la actividad administrativa de sus órganos de gobierno (LJCA art.3.1.b); sobre cuyo concepto, véase la pregunta nº 55.

c) Los **autos y sentencias dictados por el Tribunal Constitucional** (LOTIC art.4.2); pero sí –igual que en el caso del poder legislativo– sus actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho público (LJCA art.1.3.a).

3. Tampoco pueden ser objeto de recurso contencioso-administrativo las **normas forales fiscales** promulgadas por las juntas generales de los territorios históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, pues su conocimiento ha sido excluido de la jurisdicción contencioso-administrativa y atribuido en exclusiva al Tribunal Constitucional en los términos establecidos por la disp.adic.5ª de su Ley Orgánica (LOPJ art.9.4 y LJCA art.3.d).

- 7** 4. No es fácil, en muchos casos, saber si una determinada actuación de las Administraciones públicas **está o no sujeta al Derecho administrativo**, porque los límites entre las diferentes áreas en las que convencionalmente se divide el ordenamiento son borrosos y fluctuantes.

Cuando se susciten **dudas** sobre si la actividad de una Administración está sometida al Derecho administrativo o al Derecho privado, **habrá que acudir:**

a) En primer lugar, a la **forma jurídica** que posee la personificación de cada entidad. Las constituidas bajo formas de Derecho público (p. ej., las Administraciones territoriales, los organismos autónomos) actúan normalmente (pero no siempre) con sujeción al Derecho administrativo; correlativamente, las constituidas bajo formas privadas (sociedades, fundaciones, etc.) actúan por lo general sometidas al Derecho privado o común (civil, mercantil, laboral). Pero la ley prevé múltiples **excepciones** en ambos casos. Y, asimismo, existen personas jurídicas constituidas en forma pública que por ley están sujetas a un **régimen mixto**: p. ej., en el ámbito estatal, las llamadas entidades públicas empresariales, cuya actividad solo está sujeta al Derecho administrativo «en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en su Ley de creación, sus estatutos, la Ley de Procedimiento Administrativo Común, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, y el resto de normas de Derecho administrativo general y especial que le sean de aplicación» (LRJSP art.104).

b) Y, en segundo lugar, a las **normas reguladoras de cada tipo de actividad**; así sucede, p. ej., en materia de contratación de los entes del sector público, en la que ha de acudirse a la LCSP (singularmente a su art.21) para determinar qué actuaciones se someten a la jurisdicción contencioso-administrativa, y cuáles a la jurisdicción civil.

¿Qué son las pretensiones? (LJCA art.1.1)

8

1. Con esta expresión, el precepto alude –expresado de la forma más sencilla– a lo que puede pedir el recurrente a un órgano jurisdiccional frente a la actividad administrativa. Las **pretensiones admisibles** se detallan en los art.31 y 32 LJCA, según los diferentes tipos de actuación administrativa que se impugne, y han de formularse al final del escrito de demanda, como dice el art.56.1.

2. Las **pretensiones fundamentales** que pueden ejercitarse son cinco:

a) De **anulación** (que se anule un acto o disposición).

b) De **reconocimiento** (que se reconozca al demandante una determinada situación jurídica individualizada; p. ej., que tiene derecho a la adjudicación de un contrato)

c) De **reposición** (que se reponga al recurrente en su estado anterior).

d) De **condena de hacer** a la Administración (en los casos de inactividad).

e) De **condena** a la Administración **para que cese o modifique** la actuación impugnada (en los supuestos en los que esté actuando ilegalmente, como ocurre en la vía de hecho).

Dichas pretensiones son ejercitables de **forma acumulativa**: el demandante puede solicitar que se anule el acto por ser ilegal y, además, cuando proceda y lo estime conveniente, que se adopten todas las medidas adecuadas para reponerle a su situación anterior, incluida la indemnización de los daños y perjuicios causados. Del mismo modo, si se recurre contra una actividad material constitutiva de vía de hecho, el demandante puede pretender que se declare contraria a Derecho, que se ordene su cese y que se adopten las medidas adecuadas para reponerle a su situación anterior, incluida la indemnización de los daños y perjuicios causados.

3. Todas las pretensiones deben fundarse en que la actuación administrativa (o su ausencia) es contraria a Derecho; se dice, por ello, que solo pueden esgrimirse **pretensiones basadas en la legalidad**. No cabe, en consecuencia, formular pretensiones fundadas en apreciaciones de oportunidad, conveniencia, eficacia o preferencia política, porque los jueces y tribunales no pueden adoptar resoluciones que supongan ir más allá del restablecimiento de la legalidad, y que sustituyan a la Administración en decisiones de carácter discrecional (véase el art.71.2 LJCA); les está vedado adoptar decisiones basadas en criterios distintos, cuya responsabilidad corresponde a los órganos del gobierno y de la Administración. Como ha recordado el Tribunal Supremo, «dada la naturaleza de la función jurisdiccional, la respuesta de esta Sala debe limitarse al control de la validez del acto impugnado en términos estrictamente jurídicos, examen del que han de quedar excluidas otras cuestiones relativas a la mayor o menor oportunidad o acierto de la decisión adoptada» (TS 30-6-14, Rec 363/2012).

9

Lo que es **contenido discrecional de los actos administrativos** no siempre es claro, sin embargo. En caso de duda acerca de hasta dónde llegan las potestades de decisión del juez contencioso, es aconsejable pedir lo más, lo que permite que el tribunal pueda otorgarle su pretensión sin incurrir en un vicio de incongruencia *extra petitum*.

4. Las pretensiones son, obviamente, algo distinto de los motivos en que las primeras se basan; y distinto es, también, su **tratamiento procesal**, porque

10

a) El recurrente no puede esgrimir **pretensiones que no hayan sido formuladas en la vía administrativa** previa (en la tramitación del procedimiento administrativo o en el recurso administrativo previo al contencioso); aunque ningún artículo así lo diga expresamente, la jurisprudencia lo considera como una desviación procesal y no entra a resolver sobre dichas pretensiones (TS 8-2-02, Rec 453/1999; 27-2-02, Rec 892/1998; 18-3-02, Rec 2185/1998; 19-12-03, Rec 4725/1998; 12-12-07, Rec 9972/2003; 29-1-09, Rec 494/2007; 25-3-11, Rec 1995/2007; 26-5-11, Rec 5991/2007; 30-10-14, Rec 663/2012; 15-10-15, Rec 1872/2013; 6-10-16, Rec 2870/2015). No obstante, y por **excepción**, puede instarse en la demanda, *ex novo*, el pago de intereses de demora y la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cuando deriva de los daños causados por el acto cuya nulidad se solicita en la misma demanda, aun cuando no se hubiere formulado peti-

ción previa en tal sentido en vía administrativa (TS 27-9-99, Rec 4751/1995; 22-9-00, Rec 2921/1997; 6-7-01, Rec 8107/1995; 22-9-03, Rec 8039/1999; 12-11-04, Rec 476/1998; 26-9-06, Rec 3828/2003; 3-1-13, Rec 5273/2011; 2-6-14, Rec 5687/2011; 4-3-16, Rec 997/2014); pero no cabe aumentar en el proceso el importe de la indemnización que se reclama (TS 24-11-14, Rec 377/2012).

b) En cambio, la Ley permite expresamente (art.56.1) que se aleguen cualesquiera motivos de impugnación en relación a estas pretensiones, **aunque no se hubieran esgrimido en la vía administrativa** previa (TS 25-2-10, Rec 4307/2008; 30-9-10, Rec 5276/2005; 8-11-10, Rec 313/2009; 20-6-12, Rec 3421/2010; 26-5-14, Rec 16/2012; 9-11-15, Rec 1866/2013); asimismo, TCo 98/1992; 160/2001; 202/2002; 133/2005; 158/2005; 75/2008; 25/2010.

12 ¿Qué debe entenderse por «Administraciones públicas»? (LJCA art.1.1 y 1.2)

El art.1.2 enumera cuáles son las Administraciones públicas a los efectos de determinar las organizaciones cuya actuación queda sujeta a la jurisdicción contenciosa.

1. Se integran en este concepto, en primer lugar, las Administraciones públicas **territoriales**, que no requieren un comentario detallado por tratarse de entidades tan conocidas como perfectamente identificables:

a) La expresión «**Administración General del Estado**» alude al Gobierno o Consejo de Ministros (regulado en el Título I de la L 50/1997 y cuya actividad es enjuiciable, aunque con limitaciones: véase la pregunta siguiente), así como al conjunto de órganos centrales y periféricos de la Administración (enunciados y regulados en el Título I de la LRJSP), y a los órganos de aquella en el exterior.

b) La referencia a las «**Administraciones de las Comunidades Autónomas**» resulta también muy clara. Todas las comunidades autónomas poseen, junto a sus órganos estatutarios, un Gobierno y una Administración de corte muy similar a la General del Estado, que se regula en las leyes propias de cada comunidad sobre gobierno y administración.

Normalmente, y sin perjuicio de las singularidades terminológicas, la Administración de las comunidades autónomas está **integrada por**: el Gobierno o Consejo de Gobierno (que lo forman el presidente del Gobierno, el vicepresidente, en su caso, y los consejeros); las consejerías (compuestas por el consejero, el viceconsejero, si lo hay, y las secretarías generales), y las direcciones generales (que comprenden, a su vez, subdirecciones y servicios). Además, diversas comunidades autónomas pluriprovinciales han creado una Administración periférica, compuesta por delegados territoriales de algunas consejerías en las provincias.

c) Por último, las «**Entidades que integran la Administración local**» son, conforme dispone el art.3 LBRL, el municipio; la provincia; la isla en los archipiélagos balear y canario; las entidades de ámbito territorial inferior al municipal que hayan instituido, en su caso, las comunidades autónomas; las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios que hayan instituido las comunidades autónomas; las áreas metropolitanas; y las mancomunidades de municipios. A ellas han de añadirse las diputaciones forales de los territorios históricos del País Vasco, como precisa la disp.adic.1.ª LJCA.

15 2. Son también Administraciones públicas, a los efectos de esta Ley, **las entidades de Derecho público** que sean **dependientes** o estén **vinculadas** al Estado, las comunidades autónomas o las entidades locales (LJCA art.1.2.d), con lo que se alude a una parte de los entes instrumentales que utilizan para actuar las Administraciones públicas territoriales. Sobre este concepto, de especial complejidad, versa la pregunta siguiente.

16 ¿Qué son las «Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas a una Administración pública»? (LJCA art.1.1 y 1.2.)

Son **entidades de Derecho público** todas las personas jurídicas constituidas bajo una forma pública, a las que las Administraciones territoriales (Estado, comunidades autónomas o entidades locales) encomiendan la gestión de un servicio o activi-

dad especializada propios de estas últimas. Son dos los requisitos que el art.1.2.c) LJCA impone para que puedan ser consideradas como Administraciones públicas:

a) Debe tratarse de «entidades de Derecho público», esto es, constituidas bajo una **forma pública**. Ello significa que no adoptan una personificación típica del Derecho privado, como son las asociaciones, las sociedades y las fundaciones, sino otras distintas, características del Derecho administrativo, que en ningún caso pueden adoptar entidades privadas: entre ellas se cuentan los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las autoridades administrativas independientes, las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social, las universidades públicas, los consorcios y entes asimilados a ellos.

Por supuesto, los **poderes públicos** (el legislador y las propias Administraciones) pueden también constituir personas jurídicas que adopten formas privadas de personificación, como asociaciones, sociedades y fundaciones; pero las entidades así constituidas no tienen la consideración legal de Administración pública; véase la pregunta siguiente.

Es necesario recordar que la actuación de algunas de las entidades de Derecho público no se sujeta, en parte, al Derecho administrativo ni, por tanto, es fiscalizada por la jurisdicción contenciosa: tal es, p. ej., el caso de las llamadas en el Estado **entidades públicas empresariales** [reguladas en los art.103 s. LRJSP y que tienen su equivalente en el ámbito autonómico y local], y de muchas **entidades de régimen singular**, que, pese a estar constituidas en forma pública, su actividad se desarrolla, salvo excepciones, en régimen de Derecho privado y laboral; siendo esta actividad controlada por los órganos del orden jurisdiccional civil.

b) La segunda parte de la fórmula legal exige que estas entidades de Derecho público sean **dependientes o estén vinculadas** a alguna de las Administraciones territoriales.

Con ello, por un lado **se excluye del concepto** de «Administración pública» a las corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos y profesionales (colegios profesionales, cámaras de industria, comercio y navegación, cámaras agrarias y cofradías de pescadores, entre otras), las cuales, pese a hallarse constituidas bajo una forma pública, no dependen ni se encuentran vinculadas con ninguna Administración territorial y, por tanto, no se someten al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, con la excepción de las actuaciones que enuncia el art.2.c) LJCA (véase la pregunta nº 23).

En segundo lugar, la referencia a las entidades vinculadas a una Administración territorial supone la **inclusión** en el concepto de Administraciones públicas **de las** conocidas como **autoridades administrativas independientes**, reguladas por los art.109 y 110 LRJSP. Se trata de entidades de Derecho público que, como precisa el citado art.109 LRJSP en relación a las autoridades administrativas independientes de ámbito estatal, «tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley». Se trata, por tanto, de entidades que no son, «dependientes», pero que sí se encuentran «vinculadas» o relacionadas con una Administración determinada. En la medida en que estas entidades actúen con sometimiento al Derecho administrativo (lo que con frecuencia no ocurre, por disponerlo así sus normas de creación), sus actos son recurribles ante la jurisdicción contenciosa. También deben calificarse como entidades «vinculadas» pero no «dependientes» de una Administración territorial los **entes públicos** que enuncian las disposiciones adicionales de la LRJSP para determinar **que se rigen por su legislación específica** y que únicamente se les aplican sus preceptos de forma supletoria (Autoridades Portuarias y Puertos del Estado; Agencia Estatal de la Administración Tributaria; Centro Nacional de Inteligencia; y Banco de España).

17

18

20 **¿Son Administración pública las entidades de Derecho privado (asociaciones, empresas públicas, fundaciones) creadas por las Administraciones públicas?** (LJCA art.1.1 y 1.2.)

1. No. Así resulta del art.3.2 LRJSP que, tras enumerar los entes del sector público, especifica cuáles de entre ellos tienen la consideración de Administraciones públicas y no incluye entre ellas a las «las entidades de Derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas» que enuncia el apartado 2.b). Esta posición viene confirmada por el hecho de que estas entidades se rigen en su actividad casi íntegramente por el **Derecho civil y mercantil**, por lo que su actividad (al no estar sujeta al Derecho administrativo) no es objeto de control por la jurisdicción contenciosa, sino por la civil.

21 **2. Sin embargo, al tratarse de entidades que forman parte del sector público institucional (LRJSP art.2.b) por el control que ejerce sobre ellas la Administración a la que se adscriben, esta regla presenta varias excepciones:**

a) En primer lugar, a todas las **sociedades mercantiles públicas** y a las **fundaciones del sector público** se les aplican, como precisa el citado art.2.b) LRJSP las normas de esta Ley que expresamente se refieren a ellas, en particular, los principios previstos en el art.3. Por lo que respecta al sector público estatal, el Capítulo V del Título I LRJSP está dedicado a las sociedades mercantiles estatales y el Capítulo VII a las fundaciones del sector público estatal. Además, el citado art.2.b) LRJSP precisa que, en todo caso, se les aplicarán sus preceptos cuando «ejercen potestades administrativas». Hay que tener en cuenta, a este respecto, que la LRJSP reconoce a las sociedades mercantiles estatales (no así a las fundaciones del sector público estatal), la posibilidad de que «excepcionalmente la ley pueda atribuirle el ejercicio de potestades públicas» (art.113).

22 **b)** A las sociedades mercantiles públicas y a las fundaciones del sector público se les aplican las disposiciones de la LPAP y de las **leyes de patrimonio** de las comunidades autónomas que expresamente se refieran a ellas, así como la normativa presupuestaria, contable, de personal, de control económico-financiero y de contratación que les resulte aplicable.

c) Una referencia especial merece la aplicación de la **normativa de contratación pública**. Conforme al art.3.1 LCSP tanto las sociedades mercantiles públicas como las fundaciones del sector público se incluyen en el sector público, por lo que deberán respetar en la adjudicación de los contratos los principios de publicidad y de concurrencia y algunas normas específicas dirigidas a garantizarlos. Pero además, cuando cumplan los requisitos previstos en el art.3.3.b), en particular que hayan sido creadas para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, se considerarán poder adjudicador y se les aplicarán las prescripciones del LCSP referidas a aquel, como, por ejemplo, la sujeción a regulación armonizada de determinados contratos (según precisa el art.13), lo que conlleva un régimen especial de adjudicación y de publicidad.

Interesa señalar que, en estos casos y con carácter previo al recurso contencioso-administrativo, puede interponerse potestativamente contra los actos de preparación y adjudicación de algunos de estos contratos (los previstos en el art.40 LCSP) el **recurso especial en materia de contratación** administrativa, que se regula en los art.40 s. del mismo LCSP. Cuando se interponga este recurso, la jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las resoluciones de los órganos a los que compete resolverlo (art.21, *in fine*); véanse las preguntas al art.2.b).

23 **¿Son Administraciones públicas las llamadas «corporaciones de Derecho público»? ¿Cuáles de sus actos están sujetos a la jurisdicción contencioso-administrativa?** (LJCA art.1.1 y 1.2)

1. Las corporaciones de Derecho público son **asociaciones de personas** (o de empresas) que tienen atribuida (por ley, o por delegación de alguna Administración pública) la **gestión de determinados servicios o intereses públicos**. Con esta deno-

minación se conocen figuras tan dispares como los colegios profesionales, las cámaras de comercio, industria y navegación, las cámaras agrarias, las cofradías de pescadores, las comunidades de usuarios de recursos hidráulicos (las más conocidas de las cuales son las comunidades de regantes), las entidades urbanísticas colaboradoras, las asociaciones administrativas de propietarios de fincas forestales y (con algunas opiniones discrepantes) las federaciones deportivas.

2. Estas corporaciones son **entes mixtos**, que tienen una base asociativa privada y que persiguen primariamente fines de interés de sus miembros, pero que ejercitan determinadas funciones públicas. La LJCA, siguiendo la jurisprudencia anterior (véase, por todas, TCo 123/1987) no considera a estas corporaciones como Administraciones públicas, pero atribuye a la jurisdicción contenciosa el conocimiento de los recursos interpuestos contra los actos y disposiciones (de carácter general o reglamentarias: p. ej., los estatutos de un colegio profesional) que estas corporaciones dicten en ejercicio de las funciones públicas que tienen encomendadas o delegadas (art.2.c). Esta regla, sin embargo, merece dos tipos de comentarios:

a) Ni la LJCA ni ninguna de las leyes reguladoras de cada una de las corporaciones de Derecho público definen cuáles de las **funciones que se le atribuyen** han de ser calificadas como públicas; cuestión que no es fácil resolver si se tiene en cuenta que las funciones que las leyes les atribuyen tienen, todas ellas, un cierto tinte público, lo que remite a decisiones caso por caso de los tribunales. Hay que atender, por tanto, a lo que haya establecido la jurisprudencia y, en su ausencia, atender a la materia a que se refiere cada función. Y, en particular, a la posibilidad de utilización de potestades de autotutela: es, p. ej., el caso (por lo demás indiscutido) de la potestad sancionadora (véase, p. ej., TS 12-6-14, Rec 37/2012) y de la potestad normativa referente a la actividad de sus miembros.

b) Aunque el art.2.c) LJCA solo atribuye a la jurisdicción contenciosa competencia para conocer de los recursos contra los **actos y disposiciones** de dichas corporaciones **adoptados en ejercicio de funciones públicas**, la jurisprudencia la ha extendido a **otras cuestiones**, como son:

- las relativas al **proceso de constitución** de estas entidades: creación, segregación o supresión de corporaciones, aprobación de normas estatutarias, procesos electorales de todos sus órganos (véanse, entre otros muchos supuestos, los resueltos por las TS 7-6-02, Rec 4284/1996; 7-10-02, Rec 9898/1997; 10-6-14, Rec 2960/2012);
- el **funcionamiento de sus órganos** de gobierno, como es el régimen de convocatoria y celebración de sesiones o el del disfrute de derecho de voto en las mismas (TS 13-2-01, Rec 5833/1995; 3-6-11, Rec 833/2009);
- el **ingreso y cese de las personas privadas** agrupadas en estas corporaciones (por ejemplo, TS 3-5-06, Rec 9699/2003, relativa a las resoluciones sobre colegiación y baja en los colegios profesionales; o TS 17-11-15, Rec 764/2014, sobre el cese de un miembro de la Real Academia de Farmacia);
- las **actividades** de estas corporaciones **sometidas a control público** por medio de autorizaciones o aprobaciones (p. ej., en el caso de las cámaras de comercio, la aprobación de sus presupuestos y de la liquidación de los mismos; en el caso de las federaciones deportivas, la autorización de sus gastos plurianuales); y
- la **aprobación de un protocolo de colaboración** entre un colegio de abogados y diversas universidades sobre incorporación de profesores al citado colegio (TS 4-10-16, Rec 282/2015).

c) Por el contrario, la jurisprudencia ha declarado que **no corresponde a** la competencia de **la jurisdicción contencioso-administrativa** el conocimiento de las impugnaciones de los acuerdos colegiales relativos al impago de cuotas de los colegios territoriales al Consejo General (TS 6-7-16, Rec 3290/2014), así como de los adoptados en materia presupuestaria y de aprobación de cuentas: TS 3-5-06, Rec 9699/2003; 17-6-08, Rec 3869/2005; 19-10-10, Rec 6415/2008; 12-11-10, Rec 6375/2008; 17-1-12, Rec 6131/2010.

d) Ha de tenerse en cuenta, por último, que el TJUE ha declarado que un **colegio profesional** no puede ser considerado como organismo de Derecho público a efec-

24

25

tos de la aplicación de la Directiva sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios (Dir 2004/18/CE, ahora sustituida por la Dir 2014/24/UE sobre contratación pública). La sentencia TJUE 12-9-13, asunto C-526/11, resolvió una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional alemán en el marco de un litigio atinente a un colegio profesional de médicos de configuración muy similar a los españoles, y declaró que la definición sobre el ámbito de aplicación que contiene esta Directiva «debe interpretarse en el sentido de que un organismo como un colegio profesional de Derecho público no cumple ni el criterio relativo a la financiación mayoritaria por parte de los poderes públicos cuando dicho organismo está mayoritariamente financiado por las cuotas abonadas por sus colegiados, estando facultado por la ley para fijar las cuotas y cobrar su importe, en el caso de que dicha ley no determine el alcance ni las modalidades de las acciones que el mencionado organismo lleva a cabo en el marco del cumplimiento de sus funciones legales, que las mencionadas cuotas deben financiar, ni el criterio relativo al control de la gestión por parte de los poderes públicos por el mero hecho de que la resolución en cuya virtud el mismo organismo fija el importe de las citadas cuotas deba ser aprobada por una autoridad de supervisión».

26 ¿Deben entenderse comprendidas entre las actuaciones de las Administraciones públicas los actos del Gobierno? (LJCA art.1.1.)

Sí. Los Gobiernos estatal y autonómicos **se consideran como Administración pública** a efectos del control de la jurisdicción contencioso-administrativa, puesto que muchas de sus actuaciones se realizan con sometimiento al Derecho administrativo. No obstante, téngase en cuenta que la LJCA restringe el **control judicial** que puede ejercerse sobre algunos de los actos dictados por los Gobiernos: por la complejidad y carácter polémico de estos casos, los trataremos específicamente en las preguntas relativas al art.2.a).

27 ¿Hay actos de la Administración que no son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa? (LJCA art.1.1.)

1. Existen, en efecto, actos o actuaciones realizados por órganos de las Administraciones públicas que, por razones diversas, no son susceptibles de ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Ninguna norma contiene una relación completa de tales actos, cuya inimpugnabilidad se deduce de preceptos concretos de esta u otras leyes, o de decisiones jurisprudenciales. Sin ánimo exhaustivo, cabe recordar los siguientes:

a) Los llamados **actos de trámite**, a los que se refiere el art.25.1; véanse las preguntas relativas a dicho precepto.

b) Los **actos que no ponen fin a la vía administrativa**, mencionados en el mismo artículo y apartado, y cuyo significado se expresa en las preguntas correspondientes al mismo.

c) Los actos **consentidos y confirmatorios**, regulados en el art.28; véanse asimismo las preguntas formuladas a dicho artículo.

d) Los actos de la Administración **que no contienen decisiones o declaraciones de voluntad**, como son:

- las respuestas a consultas dirigidas a ella, incluso en algún caso aunque se trate de una consulta de carácter vinculante (véase, p. ej., TS 10-2-01, Rec 7957/1995);
- las informaciones urbanísticas (TS 27-6-08, Rec 4235/2004) o tributarias (TS 25-1-03, Rec 715/1998);
- las certificaciones (p. ej., TS 18-11-02, Rec 996/1998); y
- la denegación por silencio de una solicitud dirigida a un ministerio para que declare su competencia en determinada materia (TS 4-2-10, Rec 7537/2004).

28 e) Algunos de los actos **que guardan relación con la actividad de otros poderes** del Estado, como:

- los de otorgamiento o denegación del **indulto** (aunque la jurisdicción contencioso-administrativa sí puede conocer de lo que se refiere al cumplimiento de los trá-

mites procedimentales o elementos reglados: TS 27-5-03, Rec 1064/2000; 3-6-03, Rec 20/2001; 3-6-04, Rec 261/2002; 21-2-05, Rec 31/2004; 2-12-05, Rec 161/2004; 17-2-10, Rec 160/2009; 11-12-12, Rec 166/2001; 23-1-13, Rec 443/2012; 20-2-13, Rec 165/2012; 9-5-13, Rec 481/2012; 20-11-13, Rec 13/2013; 17-3-14, Rec 53/2013; 6-6-14, Rec 159/2013; 15-9-14, Rec 109/2014; 5-6-15, Rec 907/2014; 17-11-15, Rec 511/2014; 20-8-16, Rec 1507 y 27-9-16, Rec 4175/2015;

– las decisiones relativas a la **extradición** (TS 9-5-13, Rec 494/2012; 21-7-15, Rec 518/2014);

– la actividad de la **Administración penitenciaria**, cuyo control corresponde a los jueces de vigilancia penitenciaria (TCo 74/1985; sí está sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa, en cambio, los acuerdos relativos a los traslados de centro penitenciario: TCo 138/1986; TS 7-4-08, Rec 5555/2005);

– la actividad del presidente del **Consejo General del Poder Judicial** consistente en entregar a las Cortes Generales las informaciones necesarias para que pueda efectuarse la elección de nuevos vocales del Consejo: TS auto 27-9-01, Rec 514/2001; o

– la negativa del Consejo General del Poder Judicial a entregar las listas de jueces y magistrados no afiliados a ninguna asociación, a efectos de su uso en el procedimiento electoral para la designación de nuevos vocales del Consejo (TS 20-1-03, Rec 482/2001).

2. En todo caso, el carácter inimpugnable de la actividad administrativa como **causa de inadmisión** del recurso contencioso-administrativo debe ser interpretado de forma restrictiva en los casos dudosos. Así lo ha recordado el Tribunal Supremo en TS 19-12-16, Rec 132/2016, por la que estima el recurso de casación contra el auto de la Audiencia Nacional de inadmisión de un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra un acuerdo de la CNMC por el que se establecían instrucciones sobre cómo debía hacer AENA sus propuestas de actualización de tarifas. La Sentencia acoge el motivo de casación sobre el carácter recurrible de dicho acuerdo y pone de relieve lo siguiente: «El artículo 51 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción contempla la posibilidad de acordar la inadmisión del recurso contencioso-administrativo en su fase inicial, entre otros supuestos, "cuando constare de modo inequívoco y manifiesto: (...) c/ haberse interpuesto el recurso contra actividad no susceptible de impugnación". Por tanto, procede declarar la inadmisión en este momento inicial únicamente cuando la causa que se aduce conste "de modo inequívoco y manifiesto"; lo que no sucede en el caso que nos ocupa».

29

¿Qué diferencia hay entre un acto o actuación administrativa y una disposición de carácter general con rango inferior a la Ley? (LJCA art.1.1.)

30

1. Las **disposiciones generales de rango inferior a la Ley**, también conocidas como reglamentos o disposiciones reglamentarias, son las normas jurídicas aprobadas por los Gobiernos o Administraciones públicas (estatal, autonómicas y locales), que tienen rango inferior a la Ley. En sentido contrario, son actos administrativos todas las actuaciones de la Administración que carecen de valor normativo.

2. Tres son las notas definitorias básicas de estas disposiciones generales: a) las aprueban los Gobiernos o Administraciones públicas; b) son normas jurídicas (la diferencia de los actos administrativos), y c) tienen rango inferior a la Ley.

a) Son **aprobadas por el Gobierno o las Administraciones públicas**, lo que significa que provienen de:

- Alguno de los órganos del complejo Gobierno-Administración (el denominado poder ejecutivo en el Estado y las comunidades autónomas).
- De los órganos de gobierno de las entidades locales.
- O de los entes de Derecho público dependientes de las Administraciones territoriales. Pero se consideran también incluidas en este concepto (y son también controladas por la jurisdicción contenciosa):
 - las disposiciones dictadas por alguna de las corporaciones de Derecho público, cuando tengan atribuida por Ley potestad reglamentaria, y

– las decisiones de contenido normativo (que podríamos llamar, por analogía, reglamentarias) dictadas por los órganos constitucionales y estatutarios que menciona el apartado 3 de este art.1 (en el caso mencionado en su letra a, solo cuando las mismas se refieran a los ámbitos de personal o de administración y gestión patrimonial).

- 31** En cambio, **no se consideran disposiciones generales**, a los efectos de este artículo, y no se someten al control de la jurisdicción contenciosa, las siguientes normas:
- las que poseen rango y **fuerza de ley**, como las leyes aprobadas por los parlamentos estatal y autonómicos, así como los decretos-leyes, a las que nos referimos en las preguntas siguientes;
 - los **Reglamentos de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas** (que son aprobados por las cámaras legislativas en el ejercicio de la potestad de autoorganización que les atribuye el art.72.1 Const o los respectivos Estatutos de Autonomía);
 - los **Reglamentos comunitarios**, que, a pesar de su equívoca denominación, son lo más parecido, en el sistema jurídico de la Unión Europea, a las leyes nacionales: el Reglamento comunitario tiene alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y resulta directamente aplicable en cada Estado miembro, esto es, no necesita una norma interna de transposición, como ocurre con la directiva (Tratado FUE art.288); y
 - las **normas de origen y producción privada** (el control de la legalidad de las normas contenidas, p. ej., en los estatutos de una sociedad, asociación, fundación o comunidad de bienes, o de un club de fútbol, no corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, sino a los jueces y tribunales civiles; de la misma manera que constatar la adecuación a Derecho de los convenios colectivos forma parte de la competencia de la jurisdicción social).
- 32** b) Las disposiciones reglamentarias **son normas jurídicas**, y por ello son sustancialmente distintas de los actos administrativos. En la práctica, esta distinción no siempre resulta fácil, debido a que sus denominaciones son las mismas: los decretos, órdenes, instrucciones o circulares, pueden ser, por su contenido, tanto disposiciones reglamentarias como actos administrativos. Para diferenciarlos, la doctrina suele utilizar el llamado **criterio ordinalista**: significa que el reglamento se integra en el ordenamiento jurídico, es una norma jurídica, tiene vocación de permanencia, puede ser aplicado a supuestos diversos y repetidos y subsiste mientras no sea derogado y sustituido por otro; los actos administrativos son, en cambio, consuntivos porque, una vez realizado su contenido, se extinguen (así, por ejemplo, una orden por la que se convoca un concurso u oposición es un acto administrativo aunque tenga carácter general, pues una vez celebradas las pruebas deja de surtir efecto). Esta línea argumental ha sido seguida también por la jurisprudencia: véase, por ejemplo, entre los fallos más recientes, TS de 28-5-14, Rec 2310/2011; 11-7-14, Rec 345/2013; 13-10-15, Rec 366/2013; 28-1-16, Rec 440/2014; esta última negó carácter de disposición general a una orden que aprobó el pliego de bases que regiría la convocatoria de licencias generales para el desarrollo y explotación de juegos de azar.
- 33** c) Las disposiciones reglamentarias se caracterizan por tener **rango inferior a la Ley**. Para saber qué normas tienen rango de Ley –y, en sentido contrario, definir cuáles son las disposiciones reglamentarias que no lo tienen–, podemos acudir a la enumeración de las normas que se someten a control de constitucionalidad contenida en el art.27.2 LOTC (excluidos los tratados internacionales, que no son normas del derecho interno); todas las cuales solo pueden ser anuladas por el Tribunal Constitucional. Se trata, en concreto, de:
- los Estatutos de Autonomía y demás leyes orgánicas;
 - las demás leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de ley (con la excepción, referente a los decretos legislativos, que veremos en la pregunta nº 47);