



Kleber Sales

LA JURISDICCION CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA*

Leticia Fontestad Portalés

* Conferência proferida no Seminário "Aspectos Gerais da Jurisdição Administrativa", realizado no dia 25 de agosto de 2006, no auditório da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense-UFF, em Niterói-RJ.

RESUMO

Comenta a lei do contencioso administrativo espanhol, com as modificações introduzidas pela Lei n. 19/2003, discorrendo a respeito do objeto, das partes e do sistema de recursos nesse tipo de processo.

Além disso, traça um breve histórico da evolução legislativa da matéria na Espanha, desde a adoção, em 1888, de um sistema misto entre as duas teorias até então existentes sobre organização jurisdicional, a judicialista e a administrativa, até a judicialização plena da Administração, tornada possível a partir da promulgação da Constituição de 1978.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Administrativo espanhol; contencioso administrativo – processo, procedimento; Lei n. 29/1998, Lei n. 19/2003; Espanha.

1 INTRODUCCIÓN

Comenzaremos por relatar muy brevemente cuál ha sido la evolución legislativa sobre esta materia en España, que tiene su origen en la clásica división de poderes, ejecutivo, legislativo y judicial. Tras esta división de poderes y la lógica prohibición de injerencia que entre estos poderes impera, surgen los problemas precisamente por la vulneración de esta prohibición, fundamentalmente, y en lo que ahora nos interesa, entre el poder ejecutivo y el poder judicial. Ante los problemas que aparecen entre la administración pública y los administrados, España adopta, con la conocida como Ley de Santamaría Paredes de 1888, un sistema mixto entre las dos teorías contrapuestas sobre la organización jurisdiccional existentes hasta el momento: la teoría judicialista y la teoría administrativista.

La Ley de Santamaría Paredes, de 1888, introduce un sistema mixto en el cual se crean unos órganos de naturaleza mixta (judiciales y administrativos), a los que se les atribuye competencia para resolver los conflictos contra la Administración que ante ellos se plantean y con poder de decisión propia, de forma que dichos órganos resolvían definitivamente.

Es más adelante, con la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, cuando se optó por un sistema judicial puro, de tal manera que, para garantizar la división de poderes, la posibilidad de decisión del llamado "recurso contencioso-administrativo" solo podía recaer sobre el poder judicial por su clara naturaleza jurisdiccional. Aunque la teoría era buena y se trataba de atribuir la resolución de estos conflictos al órgano jurisdiccional, en la práctica, la Administración, entre otros privilegios, mantenía lo que se conocía como la retención de la potestad de ejecución, es decir, que efectivamente, los órganos jurisdiccionales resolvían los recursos contencioso-administrativos pero sus sentencias solo podían hacerlas efectivas los órganos de la Administración. Nos encontramos ante un claro ejemplo de autotutela ejecutiva de la Administración que conlleva una inseguridad jurídica al dejar sin efectividad el contenido de las resoluciones judiciales ante el incumplimiento de las mismas por parte de la Administración.

La judicialización plena de la Administración llega de la mano de la Constitución española de 1978 (CE) que, en su artículo 117.3, define la función jurisdiccional de nuestros órganos jurisdiccionales como la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Con la promulgación de la CE, obviamente, la ley sobre la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956, aunque continuaba en vigor, iba a ser aplicada desde la perspectiva constitucional de la jurisdicción, con sus nuevos principios inspiradores.

A pesar de los esfuerzos, tanto doctrinales como jurisprudenciales, resulta evidente que dicha ley del 56 necesitaba una reforma, de tal modo que el proceso contencioso administrativo que resuelve el juez frente a la Administración cumpla efectivamente con las nuevas exigencias constitucionales. Tras dos intentos fallidos en la elaboración de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el primero en 1986 y el segundo con el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de

30 de noviembre de 1995, los cuales preveían ya la creación de los juzgados de lo contencioso administrativo, el PLJCA de 1997 tiene más éxito, convirtiéndose en la relativamente nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹, Ley 29/1998, de 13 de julio (BOE, 14 de Julio de 1998).

Consecuencia del proceso de reforma legislativa convulsivo que, desde unos años, se produce en España, se dictan nuevas normas y se reforman las que existen, en ocasiones de forma irreflexiva, de tal modo que bien tienen escasa duración en el tiempo o bien, son objeto de múltiples pequeñas modificaciones que vienen a ser parches en la propia ley original. Tanto es así que, por poner un ejemplo, nuestra Ley Concursal de 2003 fue modificada incluso antes de su entrada en vigor.

A este proceso de reforma legislativa no escapa la ley que ahora nos ocupa, la LJCA, que, si bien entró en vigor en 1998, ya ha sido objeto de importante reforma con ocasión de la L.O. n. 19/2003, de 23 de diciembre, que, aunque dirigida a reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ), incluye una Disposición Adicional Decimocuarta que reforma la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. La reforma opera sobre tres aspectos de la ley: jurisdicción, competencia y procedimiento.

Respecto a la jurisdicción, esta reforma de 2003 resuelve el grave problema de inseguridad jurídica que suponían las reclamaciones patrimoniales contra la Administración Pública que venía cubierta por un Seguro de Responsabilidad Civil, pues el Tribunal Supremo y distintas audiencias provinciales entendían que dado que las compañías aseguradoras no figuraban legalmente como posibles partes de un procedimiento contencioso-administrativo, por la *vis* atractiva de la jurisdicción civil ésta era la que conocía de estos supuestos en los que junto a la Administración se demandaba a su aseguradora. Puesto que ésta no era coautora del daño, no podía entrar como parte en el procedimiento contencioso-administrativo.

(...) los juzgados de lo contencioso-administrativo extienden sus competencias a todos los actos y disposiciones de las corporaciones locales, así como de las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las mismas (...)

En este sentido, el nuevo artículo 9.4, LOPJ, establece que el orden de la jurisdicción contencioso-administrativa será competente para conocer de las reclamaciones de responsabilidad cuando el interesado accione directamente contra la aseguradora de la Administración, junto a la administración respectiva.

Por su parte, la LJCA se ha visto reformada en los artículos 2e) y 21.1, según los cuales: *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser*

demandadas aquellas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuente con un seguro de responsabilidad y Se considerará parte demandada: c) Las aseguradoras de las Administraciones públicas, que siempre serán parte codemandada junto con la Administración a quien aseguren.

Con esta reforma se pone fin al absurdo de obligar al administrado a acudir a diferentes vías jurisdiccionales para demandar a la Administración y a su aseguradora.

De la regla general del requisito de postulación solo están excluidos los funcionarios públicos cuando actúen en defensa de sus derechos estatutarios, cuando se trate de cuestiones relativas al personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles

Han sido también objeto de reforma las competencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo y los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo. Respecto a los primeros, se trata en definitiva de descongestionar al Tribunal Superior de Justicia de las comunidades autónomas, en adelante TSJ, y facilitar al administrado la reclamación en vía jurisdiccional de asuntos de escasa cuantía económica. Así, los juzgados de lo contencioso-administrativo extienden sus competencias a todos los actos y disposiciones de las corporaciones locales, así como de las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las mismas, excepto las impugnaciones de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico que recae sobre los TSJ (artículo 8, LJCA). También se amplían las competencias de estos juzgados en lo relativo a los actos de las comunidades autónomas, por un lado, respecto a las sanciones que no excedan de 60.000 euros, ni de seis meses si se trata de sanciones consistentes en privación de ejercicios de derechos o ceses de actividades, sea cual sea la materia de la infracción. Y, por otro lado, se le atribuye a éstos órganos competencia en materia de responsabilidad patrimonial siempre que la cuantía no exceda de 30.050 euros y sobre las resoluciones de la Administración periférica del Estado en materia de extranjería.

Los juzgados centrales de lo contencioso administrativo, por su parte, ven modificada su competencia en dos aspectos. En primer lugar, se matiza su competencia cuando se trata de la impugnación de actos que emanan de ministros o secretarios de Estado en materia de personal (artículo 11.1 a, LJCA) y, por otro, se le atribuye competencia en materia de responsabilidad patrimonial contra las resoluciones de ministros o secretarios de Estado, siempre que la cuantía no exceda de 30.050 y también en materia de inadmisión de peticiones de asilo político.

El tercer aspecto que ha sido modificado por la Ley 19/2003 ha sido el procedimiento, en concreto, el procedimiento abreviado, sin embargo, como tal reforma afecta a diferentes aspectos del mismo, dejaremos su análisis para cuando, más adelante, estudiemos los procesos declarativos de carácter contencioso-administrativo.

2 EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE LA LEY 29/1998, DE 13 DE JULIO

En primer lugar, y antes de entrar en materia, debemos advertir que esta ley, así como las anteriores, parte de dos errores

terminológicos pues, por un lado, se utiliza, en su propio título, el término, "jurisdicción contencioso-administrativa" y, por otro, se hace referencia al recurso contencioso-administrativo como procedimiento habitual ante esta jurisdicción. En este sentido, podemos afirmar que ambos términos resultan inadecuados por cuanto todos los órdenes jurisdiccionales y todos los procesos que se entablan ante los órganos jurisdiccionales son contenciosos y porque los órganos jurisdiccionales de este orden, al resolver sobre la pretensión, no están resolviendo un recurso, sino que están emitiendo un juicio, por lo que resultaría más adecuado hablar del proceso contencioso-administrativo. Reconocemos que antes de la promulgación de la CE tenía su sentido hablar de recurso dada, precisamente, la función revisora de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, sin embargo, con los artículos 103.1 y 106.1, CE, que otorgan al juez poder suficiente para el control de los poderes públicos y que reconocen que los mismos deben responder ante la jurisdicción, hablar de la función revisora del juez carece de sentido. Es más, la propia Ley 29/1998 permite la revisión del control de la actividad o inactividad de la Administración sin un previo acto administrativo pues, si bien se exige una reclamación administrativa previa, su resolución no es el objeto del recurso contencioso-administrativo, el objeto de éste lo constituye la inactividad o vía de hecho en sí mismas².

2.1 OBJETO

Entrando en lo que constituye el objeto del proceso contencioso-administrativo, el artículo 1.1, LJCA, establece que conocerá de *las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas*. Se trata, por tanto, de una fórmula amplia ya que la actividad administrativa no siempre implica un acto administrativo, un contrato público o la emisión de un reglamento, sino que también cabe hablar de actividad administrativa cuando existe una actividad prestacional de la Administración, cuando realiza cualquier tipo de negocio, en definitiva, cualquier actuación material, inactividad u omisión de actuación debida supone actividad administrativa y, por tanto, debe estar sometida al imperio de la ley.

La actividad administrativa impugnabile, o lo que es lo mismo, el objeto del proceso contencioso-administrativo lo constituirá según lo previsto en los artículos 25 y ss. de la LJCA:

1º Las disposiciones de carácter general y los actos expresos y presuntos de la Administración Pública que pongan fin a la vía administrativa, sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

Ponen fin a la vía administrativa:

- a) Las resoluciones de los recursos ordinarios;
- b) Las resoluciones de los procesos de impugnación o reclamación, incluidos los de conciliación, mediación o arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidos a instrucciones jerárquicas, con respecto a los principios, garantías y plazos que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo. La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración local no puede suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias

reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la ley;

c) Las resoluciones de los órganos administrativos que carezcan de superior jerárquico, salvo que una ley establezca lo contrario;

d) Las demás resoluciones de órganos administrativos, cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca.

2º La inactividad de la Administración y sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho en los términos establecidos en la Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

3º Los actos que se produzcan en aplicación de las disposiciones de carácter general fundada en que tales disposiciones no son conformes a derecho.

4º La falta de impugnación directa de una disposición de carácter general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos con fundamento en lo señalado en el apartado anterior.

2.2 ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Los órganos que integran el orden contencioso-administrativo son los siguientes:

a) Los juzgados de lo contencioso-administrativo³, que no entran en funcionamiento hasta 1998, con la LJCA. Existe un juzgado o varios en cada provincia con sede en su capital y jurisdicción en toda ella, aunque también pueden crearse en determinadas poblaciones que la ley determine. También se prevé la extensión de su jurisdicción al correspondiente partido judicial y excepcionalmente con jurisdicción en más de una provincia siempre de la misma comunidad autónoma (artículo 90, LOPJ).

b) Juzgados centrales de lo contencioso-administrativo⁴. Estos juzgados se crean para descargar de trabajo fundamentalmente a la Audiencia Nacional, lo que no se acaba de lograr en la práctica, pues las competencias que tienen atribuidas serán conocidas por la Audiencia Nacional en segunda instancia.

c) Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia⁵.

d) Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional⁶.

e) Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo – Sala III⁷.

2.3 SUJETOS, REPRESENTACIÓN Y LEGITIMACIÓN

2.3.1 SUJETOS

En primer lugar, habrá que determinar quiénes son las partes en el proceso contencioso-administrativo lo cual no presenta grandes problemas. Estamos ante un proceso entre partes que resuelve las pretensiones que formula la parte actora contra la Administración Pública por su actividad. Como rasgo identificativo en este tipo de proceso, encontramos que la parte demandada será, como regla general, la Administración Pública (existe algún supuesto excepcional en el que no es así, como el proceso de lesividad).

Todos los sujetos que intervengan o puedan intervenir en el proceso contencioso-administrativo y se puedan ver afectados por la sentencia que ponga fin al mismo tienen la consideración de parte en el proceso.

La capacidad para ser parte, como sabemos, consiste en la aptitud de las personas para ser titulares de derechos y cargas, es decir, la aptitud para ser demandante o demandado en un proceso. Aquella persona que tenga reconocida la personalidad jurídica tendrá capacidad para ser parte en el proceso contencioso administrativo aunque la LJCA no dice nada al respecto. Partimos, por tanto, de las reglas generales sobre capacidad para ser parte del proceso civil. En cambio, en el ámbito que hoy nos ocupa, se solventan ciertos problemas de capacidad para ser parte, desvinculando precisamente esta cualidad del concepto de personalidad jurídica (artículo 18.2, LJCA).

(...) el particular que se considere titular de un derecho o interés lesionado por la actuación de la Administración Pública ejercitará su acción contra dicha Administración o poder público que ocasionó la lesión al particular.

La capacidad procesal consistente en la aptitud de comparecer en juicio y realizar actos válidos en el proceso lo regula la LJCA en su artículo 18.1 y tampoco presenta especialidades respecto a lo previsto con carácter general para el proceso civil. Tienen capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo:

a) Los que estén en el pleno ejercicio de sus derechos civiles y los menores de edad para la defensa de aquellos de sus derechos e intereses legítimos cuya

actuación les esté permitido por el ordenamiento jurídico sin necesidad de asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela.

b) Los grupos afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, entidades todas ellas aptas para ser titulares de derechos y obligaciones al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas, también tendrán capacidad procesal cuando la Ley así lo declare expresamente.

2.3.2 REPRESENTACIÓN

Respecto a la representación, en el proceso contencioso-administrativo, como en los demás procesos, las personas naturales y las jurídicas deben comparecer en juicio debidamente representadas y con la asistencia técnica de un abogado. El *ius postulandi* en este tipo de procesos variará según que las partes actúen ante un órgano unipersonal o un órgano colegiado.

Si las partes actúan ante un órgano unipersonal (juzgado de lo contencioso-administrativo y juzgado central de lo contencioso-administrativo), la representación dependerá de la voluntad de las partes, que podrán elegir entre un procurador o un abogado. El artículo 23.1, LJCA, mantiene así el criterio previsto en la anterior ley de 1956. No obstante, si las partes deciden que sea un abogado el que les represente, dado que la asistencia técnica por éste es obligatoria, el abogado acumulará ambas funciones, la de representación y la de asistencia técnica.

Si se desarrollan ante órganos colegiados (Tribunales Superiores de Justicia,

Audiencia Nacional y Tribunal Supremo) las actuaciones de las partes del proceso, el artículo 23, LJCA, mantiene el criterio de la LEC, exigiendo la intervención de abogado y procurador para asistir y representar a las partes en el aquel.

De la regla general del requisito de postulación solo están excluidos los funcionarios públicos cuando actúen en defensa de sus derechos estatutarios, cuando se trate de cuestiones relativas al personal que no

impliquen separación de empleados públicos inamovibles (artículo 23.2, LJCA).

Para las administraciones públicas y los órganos constitucionales, en materia de representación y defensa habrá que acudir a lo previsto en la LOPJ, en la Ley de Asistencia Jurídica al Estado y a las Instituciones Públicas y, también, a las leyes de las comunidades autónomas que, en el marco de sus competencias, regulen esta materia. Así, el artículo 447, LOPJ, atribuye la representación y defensa del Estado y de sus organismos autónomos, así como la de los órganos constitucionales, a los letrados integrados en los servicios jurídicos del Estado, excepto si expresamente se autoriza otra cosa. No obstante, en el caso de entidades gestoras y de la tesorería general de la Seguridad Social, tal representación y defensa corresponderá a los Letrados de la Administración de la Seguridad Social. No obstante, para determinados casos cabe la posibilidad de acudir a un abogado colegiado designado especialmente al efecto.

Si se trata de órganos de la administración autonómica o local, su representación y defensa recaerá sobre los letrados de sus servicios jurídicos, excepto si designan especialmente al efecto abogado colegiado. La LOPJ remite a lo que reglamentariamente se disponga para el caso de representación y defensa de las comunidades autónomas por los propios Letrados del Estado.

2.3.3 LEGITIMACIÓN

2.3.3.1 LEGITIMACIÓN ACTIVA

Están activamente legitimados en el orden contencioso-administrativo:

a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo.

Estas son, precisamente, las dos pretensiones que más se suelen plantear ante los órganos jurisdiccionales de este orden: por un lado, la pretensión de obtener la declaración de no ser conforme a derecho la actividad de la Administración y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación. Por otro lado, como establece el artículo 31, LJCA, la pretensión dirigida a obtener el *reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios cuando proceda*.

Si la Administración requerida no remitiera el expediente, el funcionario culpable será debidamente sancionado y, si no fuera posible determinar el funcionario que debe ser sancionado, dicha sanción recaerá sobre la Administración responsable.

La Ley de 1956 legitimaba a quien ostentara un "interés directo" en la anulación del acto o disposición, es decir, que obtuviera con la misma un beneficio. No obstante, el Tribunal Supremo hizo una interpretación extensiva de este concepto que, aun así, no permitía interponer el recurso contencioso-administrativo a quien no tuviera un derecho subjetivo o un interés directo. Es la Ley 29/1998 la que, acogiendo la doctrina constitucional al respecto y sobre la base del artículo 24, CE, es decir, el derecho a una tutela judicial efectiva, modifica la regulación sobre la legitimación activa, atribuyéndosela a todo aquel que ostente un interés legítimo. De este modo, tendrá

legitimación para interponer una reclamación en vía contencioso-administrativa la persona que se vea afectada por cualquier consecuencia, directa o indirecta, del acto o disposición de la Administración que constituye el objeto del proceso. Queda, por tanto, incluido dentro del interés legítimo aquel interés directo que exigía la Ley de 1956.

b) Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18, LJCA⁶, que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos (artículo 19.1, b, LJCA);

c) La Administración del Estado, cuando ostente un derecho o interés legítimo, para impugnar los actos y disposiciones de la Administración de las comunidades autónomas y de los organismos públicos vinculados a éstas, así como los de las entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local, y los de cualquier otra entidad pública no sometida a su fiscalización;

d) La Administración de las comunidades autónomas, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de la Administración del Estado y de cualquier otra Administración u organismo público, así como los de las entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local;

e) Las entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las comunidades autónomas, así como los de organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras entidades locales;

f) El Ministerio Fiscal, para intervenir en los procesos que determine la ley (artículo 19.1, LJCA). Se trata ésta de una legitimación de carácter supletorio en el sentido de posibilitar la intervención del Ministerio Fiscal solamente cuando los legalmente legitimados no puedan intervenir para solicitar el control jurisdiccional de una determinada actuación administrativa. No obstante, el Profesor Cordon Moreno considera que esta restricción no es la más adecuada puesto que queda en manos del legislador cuándo puede intervenir o no el Ministerio Fiscal y, por tanto, el control del sometimiento a la ley y a los tribunales⁹;

g) Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas para impugnar los actos o disposiciones que afecten al ámbito de sus fines;

h) Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las leyes. Esta legitimación popular está reconocida en el artículo 19.1, h, LJCA (por ejemplo, en materia de urbanismo). Se trata de un mecanismo que supone un control objetivo de la legalidad, sin embargo, no implica que no exista una situación jurídica sustancial tutelable, sino que su titularidad no es exclusiva de un determinado interesado o de un grupo de interesados;

i) Existe también lo que se conoce como legitimación vecinal, que es distinta de la legitimación popular. Regulada en el artículo 19.3, LJCA, reconoce a cualquier vecino el derecho al ejercicio de la acción en nombre e interés de las Entidades locales, según lo dispuesto en la legislación de régimen local.

2.3.3.2 LEGITIMACIÓN PASIVA

Dada la naturaleza de los procesos en los que nos encontramos, la legitimación pasiva, como regla general, recaerá sobre:

a) La Administración autora del acto o disposición que se recurra.

Como decíamos al inicio de esta exposición, la legitimación pasiva en este tipo de proceso recae, como regla general, sobre la Administración Pública o el órgano que realizó el acto frente al que el demandante ejercita su pretensión (la única excepción la constituye el proceso de lesividad). Así, el particular que se considere titular de un derecho o interés lesionado por la actuación de la Administración Pública ejercerá su acción contra dicha Administración o poder público que ocasionó la lesión al particular. No existe, por tanto, especialidad alguna en materia de legitimación pasiva en los procesos contencioso-administrativos.

b) Las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante.

El artículo 21, LJCA, extiende la legitimación pasiva a las personas o entidades que puedan ver afectados sus derechos o intereses legítimos si se estimaran las pretensiones del demandante de manera que la resolución acordando la remisión del expediente administrativo se notificará también a las personas que aparezcan como interesadas en él, emplazándoles para que puedan personarse en el plazo de nueve días como demandados (artículo 49.1, LJCA).

La razón de atribuirles tal legitimación es que estas personas, ajenas al principio al proceso, pueden tener el mismo interés que la Administración Pública en que se mantenga el acto o disposición que han sido impugnados puesto que su anulación afectaría a sus derechos e intereses legítimos. El legislador, puesto que no obliga al demandante a traer al proceso a todo aquel que se pueda ver afectado, prevé la posibilidad de éstos de intervenir en el proceso, reconociéndoles los mismos derechos y cargas que cualquier otra parte demandada.

Desaparece con la nueva ley la distinción entre parte principal y parte coadyuvante prevista en la ley del 56, según que la parte fuera titular de un derecho o de un interés. Hoy en día todas las partes que intervienen en el proceso contencioso-administrativo tienen el carácter de principal, independientemente que sean titulares de un derecho o de un interés legítimo.

2.4 PROCESOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS DE DECLARACIÓN

Son dos los procesos contencioso-administrativos que prevé la LJCA: el procedimiento ordinario, que es el más habitual, y el procedimiento abreviado, por el que se tramitarán todos los recursos contencioso-administrativos competencia del juzgado contencioso-administrativo cuya cuantía económica no supera los 13000 euros. Asimismo, se tramitarán por los cauces del procedimiento abreviado aquellas reclamaciones que traten sobre cuestiones de personal.

Los efectos de la sentencia dependerán de su contenido. Solo tendrá efectos inter partes cuando se trate de sentencias de inadmisión y desestimatorias, mientras que las sentencias estimatorias en las que se anule un acto o disposición tendrán efecto entre todas aquellas personas afectadas desde la firmeza de la misma.

El ámbito de aplicación del procedimiento abreviado se ha visto modificado tras la entrada en vigor de la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 19/2003, de reforma de la LOPJ. Así, tras la reforma se tramitarán por los cauces del procedimiento abreviado todas las cuestiones de personal al servicio de la Administración Pública, independientemente del objeto del pleito, de tal modo que desaparece aquella excepción que dejaba fuera de estos cauces procedimentales a los asuntos referidos al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera.

El ámbito de aplicación del procedimiento abreviado también fue modificado por razón de la cuantía pues de asuntos cuya cuantía no superara los 3000 euros se aumenta a reclamaciones que no superen los 13.000 euros.

Como novedad, se van a tramitar por el procedimiento abreviado los asuntos sobre extranjería y la inadmisión de peticiones de asilo político.

2.4.1 PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Se tramitarán por este cauce aquellos asuntos que no prevean una regulación distinta, es decir, a través del procedimiento abreviado.

No se trata en este momento de realizar un estudio pormenorizado de los procesos contencioso-administrativos y

desarrollarlos paso a paso, sino más bien resaltar las principales diferencias y especialidades en relación con los procesos declarativos ordinarios del orden civil.

2.4.1.1 DILIGENCIAS PRELIMINARES

En los artículos 43 y 44 de la LJCA se regulan, con carácter general, dos diligencias preliminares: la declaración de lesividad y la reclamación previa.

a) La declaración de lesividad.

El que realizó alguna actuación puede solicitar su anulación ante la jurisdicción contencioso-administrativa declarando pre-

viamente lesiva su actuación para el interés público, según determina el artículo 43, LJCA.

El régimen de declaración de lesividad se encuentra regulado en el artículo 103 de la Ley 30/1992, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común que determina que, si el acto es de la Administración General del Estado, la declaración de lesividad se emitirá mediante orden ministerial del departamento que realizó el acto o bien mediante acuerdo del Consejo de Ministros. Sin embargo, si el acto emanara de las comunidades autónomas o de la Administración local, tal declaración se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia.

El plazo para declarar la lesividad del acto administrativo es de cuatro años desde que el acto administrativo se adoptó. Según doctrina jurisprudencial, el plazo de cuatro años también se aplica para la subsanación de errores en la declaración.

b) La reclamación previa.

Está regulada en el artículo 44, LJCA, con carácter potestativo en los siguientes supuestos:

Cuando una Administración interponga un recurso contencioso-administrativo contra otra podrá requerir antes a la misma para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material o iniciar la

actividad debida. El requerimiento se realizará en el plazo de dos meses desde que se produjo el acto o se emitió la disposición.

Se prevé también este requerimiento previo para los particulares que quieran interponer un recurso contencioso-administrativo frente a una vía de hecho de la Administración.

2.4.1.2 INTERPOSICIÓN Y ANUNCIO DEL RECURSO, RECLAMACIÓN DEL EXPEDIENTE Y EMPLAZAMIENTO DE LAS PARTES

El proceso contencioso-administrativo, a diferencia del proceso declarativo civil, no comienza con una demanda, sino con la presentación de un escrito de interposición en la que el actor solicita del órgano jurisdiccional que inicie el proceso. Posteriormente será cuando el demandante interponga su demanda en la que incluirá su pretensión. Vemos, por tanto, como si el proceso civil principia por demanda en la que el demandante ejercita la acción y su pretensión, en el proceso contencioso-administrativo, con el escrito de interposición se ejercita la acción y, con la demanda, la pretensión, facilitando así la labor del actor, pues en el escrito de interposición identificará el acto, resolución o disposición que se recurre para que la Administración competente remita el expediente administrativo y sobre el mismo pueda el actor presentar su demanda fijando con precisión la pretensión que ejercita.

El escrito de interposición del recurso deberá ir acompañado de una serie de documentos:

- a) El poder que acredite la representación del que comparece;
- b) El documento que acredite la legitimación del actor cuando la tenga atribuida por habérsela transmitido otro por licencia o por cualquier otro título;
- c) La copia de la disposición o del acto expreso. Si se denuncia una inactividad o una vía de hecho, se señalará el órgano o dependencia al que se atribuya una u otra y se deberán acompañar todos los datos que permitan su identificación;
- d) En caso de ser persona jurídica el que presente el escrito de interposición, habrá que incluir junto al mismo los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos que les exija la ley para ejercitar acciones. Se trata, en definitiva, de evitar que se inicien procesos sin que los órganos competentes hayan adoptado un acuerdo en el caso de las corporaciones, por ejemplo.

El recurso de apelación se admitirá en doble efecto y el interesado puede solicitar al juzgado la adopción de las medidas cautelares pertinentes para asegurar la ejecución de la sentencia así como la ejecución provisional (...)

Presentado el escrito de interposición junto a los documentos que deben acompañarlo, el juez, de oficio, controlará la validez de la comparecencia. En caso de defecto en los documentos que acompañan al escrito, se requerirá la subsanación de los mismos.

En cuanto al plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo, como dijimos, es de dos meses desde el día siguiente a aquel en que se notificó el acto expreso que puso fin a la vía administrativa o que se publicó la disposición que se recurre. Si el acto no es expreso, el plazo se amplía a seis meses desde el día siguiente en el que, según la legislación, la administración debió resolver. Por último, cuando se denuncia

un supuesto de vía de hecho, el plazo para la interposición será, si se hizo requerimiento previo, de diez días desde el día siguiente a la terminación del plazo para resolver; si no se hizo requerimiento previo, el plazo será de veinte días, a contar desde que se inició la vía de hecho por la Administración.

En la Ley de 1956 tenía gran importancia el anuncio del recurso puesto que se utilizaba al mismo tiempo para emplazar a las personas legitimadas y a su coadyuvantes. Sin embargo, con la entrada en vigor de la Constitución, esta forma de emplazamiento no resulta suficiente y se exige el emplazamiento personal de los que resultan interesados en el expediente administrativo. Con la nueva ley, 29/1998, se mantiene este trámite para que los terceros tengan conocimiento de la existencia del proceso.

Junto con la adopción del acuerdo del anuncio del recurso, el tribunal reclamará el expediente administrativo a la Administración denunciada. Se trata de un requisito fundamental para garantizar el derecho de defensa del actor puesto que en él constan los antecedentes del acto y el procedimiento, a la vez que sirve de control respecto al emplazamiento que de todos los que aparecen como interesados en el mismo debe realizar la Administración. Verificado el emplazamiento, se remite al órgano jurisdiccional junto con las referencias de las notificaciones realizadas, el cual comprobará dichas notificaciones y, en su caso, realizará las que faltan. Los interesados que hayan sido emplazados tienen un plazo de nueve días para personarse ante el juez. El emplazamiento de la Administración se entenderá hecho con la reclamación del expediente y se entenderá personada cuando remita dicho expediente.

Si la Administración requerida no remitiera el expediente, el funcionario culpable será debidamente sancionado y, si no fuera posible determinar el funcionario que debe ser sancionado, dicha sanción recaerá sobre la Administración responsable.

Remitido el expediente por la Administración, el juez podrá, tras su examen, inadmitir el recurso por las siguientes causas, bajo un criterio restrictivo para no vulnerar el artículo 24, CE:

- a) Falta de jurisdicción o competencia;
- b) Falta de legitimación del recurrente;
- c) Que la actividad recurrida no sea susceptible de impugnación;
- d) Haber caducado el plazo de interposición;
- e) Si se han desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales;
- f) Si se impugna una vía de hecho y el tribunal considera que la Administración está actuando conforme a derecho;
- g) Cuando se reclama una prestación de la Administración y el tribunal considera evidente que la Administración no está obligada a la misma.

Se produce un pequeño incidente en el que el tribunal comunica a las partes el motivo en el que se funda la inadmisión, concediéndoles un plazo de diez días para que aleguen lo que estimen oportuno.

2.4.1.3 DEMANDA Y CONTESTACIÓN A LA DEMANDA (ARTÍCULOS 52 A 57, LJCA)

Remitido el expediente administrativo al órgano jurisdiccional, éste dará traslado al actor para que en el plazo de veinte días presente la demanda. En caso de no atender al requerimiento de entrega del expediente, las partes demandantes podrán solicitar que les permitan presentar su demanda, pudiendo hacer alegaciones

complementarias a la misma si lo estiman conveniente tras la posible posterior remisión del expediente. También la parte demandante puede solicitar la suspensión del plazo para interponer la demanda si considera que el expediente no está completo y resulta necesario que se complete.

De la demanda se da traslado a los demandados para que en el plazo de veinte días comunes contesten a la demanda, en primer lugar, la Administración demandada. Para forzar la remisión de los expedientes administrativos, el legislador prevé que en caso de ausencia del expediente administrativo, la Administración no pueda contestar a la demanda.

Por último, en los cinco primeros días de los veinte que hay para contestar a la demanda, los demandados pueden denunciar la incompetencia del órgano jurisdiccional o las causas de inadmisibilidad previstas en el artículo 69, LJCA, siempre que hubieran remitido previamente el expediente administrativo al órgano jurisdiccional.

2.4.1.4 PROPOSICIÓN Y PRÁCTICA DE LA PRUEBA

La práctica de la prueba, mediante Otrosi Digo, se solicita en la demanda, en la contestación a la demanda o en las alegaciones complementarias.

Si el demandante no solicita en la demanda la práctica de la prueba, pero de la contestación a la demanda se deducen hechos nuevos, se da la posibilidad al demandante de solicitar el recibimiento del pleito a prueba, así como de aportar los documentos según lo previsto en el artículo 56.4, LJCA. Si existe disconformidad en los hechos y éstos resultan relevantes para la resolución del pleito, el juez decretará la apertura del período probatorio en el que se practicará la prueba conforme a lo regulado en la LEC.

Como especialidad en materia probatoria en esta clase de procesos, podemos señalar la posibilidad que se le reconoce al juez de acordar, de oficio, el recibimiento del pleito a prueba, independientemente que las partes puedan intervenir en dicha práctica probatoria. También, terminada la fase probatoria, el juez puede practicar aquellas pruebas que considere oportunas (artículos 60 y 61 LJCA).

2.4.1.5 CONCLUSIONES Y/O VISTA

Se prevé la celebración de una vista tras la fase probatoria para la cual será necesario que las partes lo soliciten en la demanda o en la contestación a la demanda, mediante Otrosi Digo. No obstante, si no lo hicieron en ese momento, se puede proponer la práctica de la vista en los tres días siguientes al de notificación de la diligencia de ordenación, declarando conclusa la fase de prueba.

Si ambas partes han solicitado la celebración de la vista, el juez decretará la celebración de la misma. Sin embargo, si las partes no coinciden en sus peticiones, el juez acordará la celebración de la vista o las conclusiones cuando así lo solicite el actor o, si se han practicado pruebas, cuando lo solicite alguna de las partes. Si las partes no han hecho solicitud alguna, el juez podrá, excepcionalmente, bien acordar la celebración de la vista, bien pasar a la fase de conclusiones, atendiendo a la clase de juicio⁹⁰.

Celebrada la vista o el trámite de conclusiones, el juez decretará el pleito concluso para sentencia.

2.4.1.6 SENTENCIA: CONTENIDO Y EFECTOS

Desde la citación de las partes el juez tiene un plazo de diez días para dictar sentencia, que contendrá la inadmisión o la admisión de la demanda y, en este caso, podrá estimar o desestimar las pretensiones del demandante.

a) Sentencia declarando la inadmisibilidad.

El juez declarará la inadmisibilidad dictando una sentencia absolutoria de la instancia cuando exista alguno de los motivos previstos en el artículo 69, LJCA: Falta de jurisdicción o competencia; incapacidad; falta de representación o de legitimación; que el objeto del recurso sea alguna disposición, acto o actuaciones que no son impugnables; cosa juzgada; litispendencia; presentación del escrito de interposición fuera de plazo.

b) la sentencia será desestimatoria cuando el acto impugnado se ajuste a derecho, viendo por tanto el demandante rechazada su pretensión.

c) la sentencia, por el contrario, será estimatoria y, por tanto, confirmará la pretensión del demandante cuando el acto o disposición incurriera en la vulneración del ordenamiento jurídico. Cuál deba ser el contenido de este tipo de sentencias está previsto expresamente en la ley, así:

- Cuando el demandante ejercita una acción de anulación o el recurso se interpone frente a una vía de hecho, la sentencia declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o acto recurrido o bien dispondrá que cese o se modifique la actuación impugnada (artículo 71.1, a, LJCA).

- Si el demandante solicita en su demanda el reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, reconocerá dicha situación jurídica y adoptará las medidas necesarias para el pleno restablecimiento de la misma (artículo 71.1, b, LJCA);

- Si se solicita la emisión de un acto o la práctica de una situación jurídicamente obligatoria, la sentencia podrá establecer un plazo para que se cumpla el fallo (artículo 71.1, c, LJCA);

- Si se trata del resarcimiento de daños y perjuicios, la sentencia declarará, si así lo solicita expresamente el demandante, además del derecho a la reparación y quién está obligado a indemnizar, la cuantía a la que la indemnización asciende (artículo 71.1, d, LJCA);

Los efectos de la sentencia dependerán de su contenido. Solo tendrá efectos *inter partes* cuando se trate de sentencias de inadmisión y desestimatorias, mientras que las sentencias estimatorias en las que se anule un acto o disposición tendrán efecto entre todas aquellas personas afectadas desde la firmeza de la misma.

2.4.2 PROCEDIMIENTO ABREVIADO

El ámbito de aplicación de este procedimiento en materia contencioso-administrativa alcanza a aquellos recursos contencioso-administrativos que, siendo competencia de los juzgados de lo contencioso-administrativo, no superan los 13000 euros. Por razón de la materia, se tramitarán por estos cauces las reclamaciones sobre cuestión de personal.

El procedimiento abreviado, al igual que los procesos civiles, comienzan con la demanda que presenta el demandante acompañada de los documentos previstos en el artículo 45.2, LJCA⁹¹, y aquellos en los que, lógicamente, funda su derecho. El juez controlará de oficio su propia jurisdicción y competencia objetiva, dictando en su caso providencia de admisión, de la que dará traslado al demandado al tiempo que cita a las partes a la celebración de una vista, indicando día y hora. Será en la misma provi-

dencia de admisión donde requerirá a la Administración correspondiente que remita, al menos con quince días de antelación al día señalado para la vista, el expediente administrativo.

El juez remitirá al demandante, y a los interesados personados, el expediente administrativo una vez lo reciba de la Administración demandada para que aquellos realicen las alegaciones que correspondan en la celebración de la vista.

La vista comenzará con la exposición del demandante de los fundamentos de su pretensión o ratificación de los expuestos en la demanda, tras lo cual el demandado presentará sus alegaciones, comenzando por las cuestiones procesales si las hubiera. Si no las hubiera, o habiéndolas son desestimadas, se da la palabra de nuevo a las partes para que fijen los hechos en que funden sus pretensiones con claridad y, si no existe conformidad entre ellos, podrán proponer la práctica de la prueba, que se celebrará atendiendo a lo previsto para la práctica de la prueba del juicio ordinario civil en la LEC. En materia probatoria existe alguna especialidad, como la prevista en el artículo 78, apartado número 13, LJCA².

Si la cuestión es meramente jurídica, no se abrirá la fase probatoria, independientemente que así lo soliciten las partes. Si éstas no quieren formular conclusiones, el juez dictará sentencia sin más dilaciones, si las partes no ofrecen oposición alguna.

2.5 SISTEMA DE RECURSOS

El sistema de recursos previsto en la LJCA es el siguiente: recurso de súplica; recurso de apelación; recurso de casación; recurso de casación para unificación de doctrina; recurso de casación en interés de ley; recurso de revisión.

2.5.1 RECURSO DE SÚPLICA

Regulado en el artículo 79, LJCA, cabe contra resoluciones interlocutorias (providencias o autos) dictadas durante la tramitación del proceso por jueces o tribunales que no sean susceptibles de apelación.

El plazo de interposición es de cinco días, a contar desde el día siguiente al de la notificación de la resolución recurrida. La competencia recae sobre el mismo órgano que está conociendo del asunto siendo, por tanto, un recurso no devolutivo, el cual dará traslado a las demás partes por término común de tres días para que puedan impugnarlo si lo consideran oportuno.

2.5.2 RECURSO DE APELACIÓN

Respecto al recurso de apelación, debemos señalar que en la nueva ley se configura como un recurso de apelación puro, sin embargo, no goza del carácter universal que tiene, por ejemplo, en el proceso civil puesto que se condiciona su interposición a que la cuantía de la resolución que se recurre no supere los 18.000 euros. Este límite cuantitativo, según el Informe del Consejo General del Poder Judicial y la propia Exposición de Motivos de la LJCA, responde a la idea de descargar a las TSJ de trabajo.

Según la nueva regulación, hay que distinguir el recurso de apelación contra resoluciones interlocutorias del recurso de apelación contra sentencias, también conocido como "recurso ordinario de apelación" o "apelación contra resoluciones definitivas".

2.5.2.1 RECURSO DE APELACIÓN CONTRA RESOLUCIONES INTERLOCUTORIAS

Serán apelables en un solo efecto los autos dictados por los juzgados de lo contencioso-administrativo y los juzgados centrales

de lo contencioso-administrativo en procesos de los que conozca en primera instancia, en los siguientes casos: los que pongan término a la pieza separada de medidas cautelares; los recaídos en ejecución de sentencia; los que declaren la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o hagan imposible su continuación; los recaídos sobre las autorizaciones previstas en el artículo 8.5, LJCA, es decir, para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración Pública; y los recaídos en aplicación de los artículos 83 (adopción de medidas cautelares durante la pendencia del recurso ordinario de apelación) y 84 (ejecución provisional de la sentencia pendiente del mismo recurso).

También son apelables, pero en doble efecto, los autos dictados en los supuestos previstos en el artículo 110 y 111, LJCA, que seguirán el mismo régimen de admisión de la apelación que corresponda a la sentencia cuya extensión se pretende. De este modo se logra un mismo trato para aquel que haya obtenido una primera sentencia, o una sentencia en un procedimiento preferente y para aquel al que se le haga extensivo sus efectos por vía de los citados artículos (artículo 80.2, LJCA). Esta es una de las reformas introducidas por la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 19/2003.

El procedimiento de este recurso de apelación contra resoluciones interlocutorias es el previsto en la ley para el recurso ordinario de apelación contra sentencias (artículo 80.3, LJCA).

2.5.2.2 RECURSO ORDINARIO DE APELACIÓN

Este recurso de apelación procede contra las sentencias dictadas por los juzgados de lo contencioso-administrativo siempre que haya recaído en asuntos cuya cuantía sea superior a dieciocho mil euros y frente a los autos en los que la ley lo indique expresamente. No obstante, este recurso de apelación se admitirá siempre contra las sentencias dictadas en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales, en los litigios entre administraciones públicas y en las impugnaciones indirectas de disposiciones generales y contra las que declaren la inadmisibilidad del recurso en asuntos que, por la cuantía, no sería admisible la apelación (artículo 81, LJCA).

La legitimación recae sobre aquella parte, demandante o demandada, que se haya visto perjudicada por la sentencia recurrida.

El recurso se interpone ante el TSJ si la sentencia recurrida la dictó el juzgado de lo contencioso-administrativo, y, si la dictó el juzgado central de lo contencioso-administrativo, se interpondrá ante la Audiencia Nacional.

El recurso de apelación se admitirá en doble efecto y el interesado puede solicitar al juzgado la adopción de las medidas cautelares pertinentes para asegurar la ejecución de la sentencia así como la ejecución provisional (artículos 83 y 84, LJCA).

El procedimiento es el previsto en el artículo 85, LJCA.

2.5.3 RECURSO DE CASACIÓN

Estamos ante un recurso extraordinario al que solo tienen acceso determinadas resoluciones y por unos motivos tasados. No se trata en ningún caso de una tercera instancia, sino que su finalidad es la de casar la sentencia de instancia, declarándola nula, y dictar una sentencia nueva ajustada a derecho.

El órgano competente para resolver el recurso de casación es el Tribunal Supremo (Sala III).

Son susceptibles de ser recurridas en casación:

a) Las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia cuya cuantía superen los ciento cincuenta mil euros;

b) Las sentencias tanto de la Audiencia Nacional como las de los Tribunales Superiores de Justicia que declaren nula o conforme a derecho una disposición de carácter general;

c) Las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable;

d) Los autos que declaren la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o hagan imposible su continuación; los que pongan fin a la pieza separada de suspensión o de otras medidas cautelares, los recaídos en ejecución de sentencia siempre que resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquella o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta y los dictados en el caso previsto en el artículo 91, LJCA.

En ningún caso serán susceptibles de ser recurridas en casación las sentencias dictadas en materia de personal cuando no se refieran al nacimiento o extinción de la relación funcional (en este supuesto sí, cabe recurso de casación), las dictadas en procedimiento de protección del derecho fundamental de reunión y las dictadas en material electoral.

Por otro lado, los motivos de casación son: abuso, exceso o defecto en el ejercicio de la jurisdicción; incompetencia o inadecuación de procedimiento; quebrantamiento de las formas esenciales por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos o garantías procesales, siempre que en este último se haya producido indefensión para la parte; infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate.

El procedimiento del recurso de casación es el regulado en los artículos 89 a 95 de la LJCA.

2.5.4 RECURSO DE CASACIÓN PARA UNIFICACIÓN DE DOCTRINA

Este recurso extraordinario de casación cabe contra unas resoluciones determinadas y por un único motivo: analizar si existe contradicción entre dos sentencias. En caso de existir tal contradicción, habrá que analizar si la sentencia concreta objeto de recurso ha producido infracción de ley. Si el Tribunal Supremo declara que dicha sentencia quebranta la unidad de la doctrina, casará y anulará la sentencia y resolverá con un pronunciamiento ajustado a Derecho.

Para que exista motivo para recurrir en casación por unificación de doctrina, es necesario que: existan sentencias contradictorias; la sentencia cuya doctrina se contradice debe ser firme y anterior; los supuestos deben ser idénticos, es decir, que la sentencia se haya dictado entre los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación, que los litigantes se hayan basado en los mismos hechos y fundamentos fácticos y, por último, que se hayan realizado las mismas pretensiones; y la sentencia impugnada cometa una infracción legal.

Las resoluciones recurribles, siempre que no sean susceptibles del recurso de casación ordinario y el valor del objeto del proceso sea superior a dieciocho mil euros, son las siguientes:

1º Las sentencias dictadas en única instancia por las salas de lo contencioso-administrativo dictadas por el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia cuando se hubieren llegado a pronunciamientos distintos sin existir doctrina legal sobre la cuestión.

2º Las sentencias de la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia dictadas en única instancia cuando la contradicción se produzca con sentencias del Tribunal Supremo.

El procedimiento es el previsto en los artículos 92 a 99, LJCA.

2.5.5 RECURSO DE CASACIÓN EN INTERÉS DE LEY (ARTÍCULOS 100 Y 101, LJCA)

Según el artículo 100, LJCA, la Administración Pública territorial que tenga interés legítimo en el asunto y las entidades y corporaciones que ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general o corporativo o tuviesen interés legítimo en el asunto, el

Ministerio Fiscal y la Administración General del Estado podrán interponer recurso de casación en interés de ley contra las sentencias dictadas en única instancia por jueces de lo contencioso-administrativo y por las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional que no sean susceptibles de recurso de casación, ni ordinario ni para la unificación de doctrina, cuando estimen gravemente dañosa para el interés general y errónea la resolución dictada.

2.5.6 RECURSO DE REVISIÓN

Regulado en el artículo 102, LJCA, este mal llamado "recurso de revisión", puesto que se interpone contra sentencias que ya son firmes, cabe en los siguientes supuestos:

a) Si después de dictada sentencia firme aparecen documentos decisivos no aportados al proceso por causa de fuerza mayor o por obra de la parte en cuyo favor se ha dictado la misma;

b) Si la sentencia firme se ha dictado precisamente en virtud de documentos que, al tiempo de dictarse aquélla, ignoraba una de las partes haber sido reconocidos y declarados falsos o cuya falsedad se reconociese o declarase después;

c) Si se dicta sentencia firme en virtud de prueba testifical y posteriormente los testigos hayan sido condenados por falso testimonio dado en las declaraciones que han servido de fundamento a la sentencia;

d) Si se ha dictado sentencia en virtud de cohecho, prevaricación, violencia u otra maquinación fraudulenta.

Para los plazos, el procedimiento y los efectos de las sentencias dictadas en este recurso, hay que acudir a lo previsto para el recurso de revisión civil en la Ley de Enjuiciamiento Civil³ con alguna especialidad, como para la celebración de la vista, que solo se celebrará cuando lo pidan todas las partes o la Sala lo estime necesario⁴.

REFERENCIAS

- 1 En adelante, LJCA.
- 2 Sobre la función revisora de la Jurisdicción Vid. CORDÓN MORENO, F. *El proceso contencioso-administrativo*. Pamplona: Aranzadi: 1999, p. 27-30, y GARCÍA PÉREZ, M., ¿Réquiem por el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa? In: *Reflexiones sobre el objeto del proceso contencioso-administrativo en el Derecho*

Administrativo en el umbral del siglo XXI.

- 3 Sobre las competencias de estos órganos, el artículo 8, LJCA.
- 4 Artículo 9, LJCA.
- 5 Artículos 10, LJCA, y 74, LOPJ.
- 6 Artículos 11, LJCA, y 66, LOPJ.
- 7 *Vid.* Artículos 12 y 58, LOPJ.
- 8 Los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, entidades todas ellas aptas para ser titulares de derechos y obligaciones al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas, también tendrán capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuando la Ley así lo declare expresamente.
- 9 CORDÓN MORENO, F. *op.cit.*, p. 110-113.
- 10 Artículo 62.4, LJCA.
- 11 A este escrito se acompañará: a) el documento que acredite la representación del compareciente, salvo si figurase unido a las actuaciones de otro recurso pendiente ante el mismo Juzgado o Tribunal, en cuyo caso podrá solicitarse que se expida certificación para su unión a los autos; b) el documento o documentos que acrediten la legitimación del actor cuando la ostente por habérsela transmitido otro por herencia o por cualquier otro título; c) la copia o traslado de la disposición o del acto expreso que se recurran, o indicación del expediente en que haya recaído el acto o el periódico oficial en que la disposición se haya publicado. Si el objeto del recurso fuera la inactividad de la Administración o una vía de hecho, se mencionará el órgano o dependencia al que se atribuya una u otra, en su caso, el expediente en que tuvieron origen, o cualesquiera otros datos que sirvan para identificar suficientemente el objeto del recurso; d) el documento o documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación, salvo que se hubieran incorporado o insertado en lo pertinente dentro del cuerpo del documento mencionado en la letra a) de este mismo apartado.
- 12 *Las posiciones para la prueba de confesión se propondrán verbalmente, sin admisión de pliegos.*
- 13 Artículos 509 a 516, LEC.
- 14 Artículo 102.3, LJCA.

KEYWORDS

Spanish Administrative Law; administrative litigation – action, proceeding; Law n. 29/1998, Law n. 19/2003; Spain.

RESUMEN

Comenta la ley del contencioso administrativo español, con las alteraciones introducidas por la Ley n. 19/2003, discutiendo respeto al objeto, a las partes y al sistema de recursos en ese tipo de proceso.

Además, esboza un breve histórico de la evolución legislativa de la materia en España, desde la adopción, en 1888, de un sistema mixto entre las dos teorías entonces existentes sobre organización jurisdiccional, la judicial y la administrativa, hasta el enjuiciamiento pleno de la Administración, tornado posible a partir de la promulgación de la Constitución de 1978.

PALABRAS CLAVE

Derecho Administrativo español; Contencioso-administrativo – proceso, procedimiento: Ley n. 29/1998, Ley n. 19/2003; España.

ABSTRACT

The authoress comments on the Spanish law of administrative litigation, with the alterations introduced by Law n. 19/2003, discoursing on the object, the parties as well as the appeals system in this kind of action.

Furthermore, she presents a brief history of the legislative evolution of the matter in Spain, from the adoption, in 1888, of a mixed system between the two until then existing theories about jurisdictional, judicial and administrative organization, to the full extent of Administration judicialization, enabled from the enactment of the 1978 Constitution.

Leticia Fontestad Portalés é professora na Faculdade de Direito da Universidade de Málaga - Espanha.