

Tema 1.- LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. El proceso contencioso-administrativo como proceso revisor. Valoración general

El proceso contencioso-administrativo, nació en 1845 como un proceso civil de 1ª instancia, que se iniciaba por demanda del particular o de oficio por la Administración, sin necesidad de acto ni recurso administrativo previo, sin sujeción a plazos de interposición y sin limitación de alegaciones y medios de prueba, ni planteamiento del efecto suspensivo del recurso sobre el acto recurrido.

Pero la jurisprudencia administrativa, entendió muy pronto que con el prestigio de la justicia administrativa y el poder de la Administración enjuiciada, cuadraba mejor una concepción del proceso como revisor de lo previamente decidido por la Administración.

Por ello, desde las primeras sentencias del Consejo de Estado, se exigió, para admitir la demanda, la existencia de un previo acto administrativo, en torno al cual precisar los términos del litigio a lo antes decidido.

Se abre, al tiempo, la posibilidad de eliminar un buen número de recursos no presentados dentro de los brevísimos plazos que se fueron estableciendo para recurrir, girando ya las cuestiones y probanzas, en torno y dentro de los límites de lo previamente decidido y acreditado en la fase administrativa.

El proceso con carácter revisor se consagró plenamente en la Ley de Santamaría de Paredes, de 13 de septiembre de 1888; posteriormente la Ley jurisdiccional de 1956 también estableció este carácter revisor.

1º Doctrina jurisprudencial coherente con el carácter revisor

La jurisprudencia no ha dudado en afirmar el carácter revisor de los actos del proceso contencioso-administrativo, lo cual le ha llevado a grandes restricciones en la admisión de los recursos y, por ende, de la garantía judicial efectiva del artículo 24 CE.

La primera restricción es la derivada de la exigencia del acto previo, hasta el punto de que la jurisprudencia declara inadmisibles cualquier pretensión que no traiga causa de resoluciones y acuerdos de la Administración (STS 25/ 11/1985, STS 10/10/1989 y STS 3/4/1994).

Una segunda restricción consiste en no permitir el enjuiciamiento de actos administrativos distintos de los citados como impugnados en el escrito de interposición del recurso, salvo en los casos en que proceda la acumulación (STS 21/6/1993).

En tercer lugar, tampoco se acepta que el recurrente pretenda un pronunciamiento jurisprudencial sobre un acto posterior al escrito de interposición, salvo que se den los requisitos de la ampliación (STS 30/3/1992).

En cuarto lugar, la prueba se admite con carácter restrictivo. La ley de 1956, circunscribía la prueba a los hechos de indudable trascendencia, ante este recorte, los Tribunales contenciosos tratan de no enmendar las apreciaciones fácticas realizadas por la Administración en el procedimiento administrativo, para no convertir los procesos contenciosos en procedimientos de gestión administrativa.

En quinto lugar, el carácter revisor se apoya en la regla de la preferencia a la hora de dictar sentencia del análisis de los vicios graves de procedimiento, considerados como vicios de orden público sobre las cuestiones de fondo. Esto comporta, el reponer el procedimiento administrativo al momento y lugar de la infracción cometida, resultando satisfactorio para los supuestos de imposición de sanciones o limitación de

derechos, pero, en relación con actos favorables al administrado, sólo sirve para retrasar aún más el reconocimiento de sus derechos.

En sexto lugar, prescindiendo de otros efectos y siendo el principal de todos ellos, es que el acto o actuación administrativa deviene en cosa juzgada e inatacable sino se apela en el breve plazo establecido en la Ley.

2º Ley Jurisdiccional de 1998

La Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1998, justifica, en su exposición de motivos, el carácter revisor del proceso contencioso-administrativo. Indica que se trata de una regla que se apoya en elementales razones de seguridad jurídica y que no sólo debe tenerse en cuenta en favor del perjudicado por un acto administrativo, sino también en favor del interés general y de quienes puedan resultar, individual o colectivamente, beneficiados o amparados por él.

Al respecto, el profesor Ramón Parada dice que ni éstas ni otras razones parecidas pueden llegar a justificar el efecto guillotina, a modo de prescripción fulminante, que supone la pérdida de los derechos sustantivos de quien no recurre en los exiguos plazos de los recursos administrativos o del recurso contencioso-administrativo.

Esta Ley, al tiempo que mantiene el dogma revisor del proceso en los recursos contra actos con aplicación de la regla del cierre del proceso contencioso-administrativo a los actos firmes y consentidos, tal y como establece el artículo 28, configura dos tipos de proceso que se sustraen de la revisión del acto previo.

De este modo se crea, fuera del contexto revisor, un recurso contra la inactividad de la Administración, que se dirige a obtener de la Administración, mediante la correspondiente sentencia de condena, una prestación material debida o la adopción de un acto expreso, en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo.

La Ley, en este supuesto, no permite a los órganos judiciales sustituir a la Administración, sino que limita la actuación de los Tribunales a prestaciones concretas y actos que tengan un plazo legal para su adopción. De ahí que la eventual sentencia de condena, haya de ordenar estrictamente el cumplimiento de las obligaciones administrativas en los concretos términos que estén establecidos.

También fuera del carácter revisor del proceso, la ley instaura el recurso contra las actuaciones materiales en vía de hecho, que viene a ser una especie de interdicto contencioso-administrativo.

En estos dos supuestos, la exposición de motivos de la Ley advierte, que no son procesos contra la desestimación, en su caso, por silencio, de reclamaciones o requerimientos en tales supuestos, y no tienen el tradicional carácter revisor del recurso contencioso-administrativo. Lo que se impugna, sin más trámite, es directamente la inactividad o actuación material correspondiente, cuyas circunstancias delimitan el objeto material del proceso.

2. Las partes en el proceso contencioso-administrativo

1) La asignación de la condición de demandante y demandado

Son partes activas o demandantes los que ejercitan el derecho de acudir ante el Juez, afirmando la titularidad de un derecho o un interés y solicitando una pretensión y son partes pasivas o demandados los sujetos contra quienes se dirige una pretensión y que se resisten o se oponen a concederla.

En el proceso contencioso-administrativo se enfrentan dos partes, que se denominan parte demandante, la que inicia el recurso o la acción, y la parte demandada, aquélla frente a la cual la acción o recurso se dirige.

Por regla general, estos papeles están asignados previamente, de forma que los ciudadanos titulares de los derechos e intereses legítimos lesionados, por el acto o actividad administrativa, asumen la carga de ser demandantes y la Administración autora del acto, disposición o actividad recurrida, la más cómoda y confortable posición defensiva de demandada.

Los particulares, además de recurrentes, pueden actuar en la posición de demandados en dos ocasiones:

En el proceso de lesividad, en el que la Administración autora del acto, lo impugna, previa declaración de lesividad, en el plazo de cuatro años. La posición de demandado la asumirá, entonces, el titular de los derechos o intereses legítimos, cuya revocación pretende la acción de lesividad.

Cuando los particulares entran en el procedimiento como co-demandados, es decir, demandados juntamente con la Administración autora del acto recurrido, porque sus derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante.

La Administración será parte demandante cuando impugne un acto o disposición de otra Administración pública.

2) Capacidad Procesal

La capacidad procesal, es la aptitud para ser parte de un proceso, en este caso, en el contencioso-administrativo.

Tienen capacidad procesal de conformidad con el artículo 18 de la Ley, además de las personas que la ostenten con arreglo a la Ley de Enjuiciamiento Civil, los menores de edad, para la defensa de aquellos de sus derechos o intereses legítimos, cuya actuación les esté permitida por el ordenamiento jurídico, sin necesidad de asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela.

Los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, también tendrán capacidad procesal, ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, cuando la Ley así lo determine expresamente.

3) Representación y Defensa

De conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley, las partes deberán conferir: a un procurador, con poderes al efecto, la representación; y la defensa encomendarse a un abogado.

Pero, cuando actúen ante los Juzgados provinciales o centrales, las partes pueden otorgar la representación al mismo abogado que lleva la defensa, en cuyo caso, será a éste a quien se notifiquen las actuaciones.

Podrán, no obstante, comparecer por si mismos los funcionarios públicos, en defensa de sus derechos estatutarios, cuando se refiera a cuestiones de personal que no impliquen separación de empleos inamovibles.

4) La Legitimación

Además de la capacidad, la parte actora ha de ostentar la legitimación adecuada, ésta consiste en una especial coherencia del recurrente con la pretensión que ha de sustanciarse en el proceso.

La legitimación responde a las preguntas: ¿en qué le afecta?, ¿qué le importa? o ¿qué le va en ello?

Se puede definir como la consideración especial de la Ley hacia las personas intervinientes en un proceso, en virtud del objeto del mismo.

La legitimación exige la existencia de un sujeto portador de un derecho o un interés, tal como establece el artículo 19.1.a). Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo. Se entiende por derecho subjetivo, la facultad reconocida y garantizada a una persona, por el ordenamiento jurídico, y por interés, el Tribunal Supremo en sentencias de 2-12-1969 y 19-01-1970, entre otras, definió como: aquél que, de prosperar el recurso, produciría algún beneficio o evitaría un perjuicio de cualquier tipo al accionante.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, ha afirmado que la fórmula de interés legítimo, a que se refiere el artículo 124.1 de la CE, es más amplia que la de interés directo de la anterior Ley Jurisdiccional (1956). Según el Tribunal, comprende también los intereses indirectos, de modo que todo interés individual y social, tutelado por el derecho indirectamente, con motivo de la protección del interés general, puede calificarse como interés legítimo (Sentencias 11-07 y 17-10 de 1983).

Al margen, quedarían aquellas materias que son propias de la acción popular y a las que se refiere el apartado h) del artículo 19.1 de la Ley. Cuando dice que están legitimados ante el ordenamiento jurisdiccional contencioso-administrativo, cualquier ciudadano en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las leyes. Por ejemplo, la Ley 16/1985 de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español, en virtud de la cual, cualquier ciudadano puede actuar en defensa de los bienes que integran dicho patrimonio.

Al margen de los supuestos de acción popular, además de ostentar un derecho o un interés legítimo, es preciso, aunque la Ley no lo explicita, el concepto de lesión, es decir, que ese derecho o interés hayan sido agredidos o desconocidos por la disposición, acto, inactividad o vía de hecho de la Administración.

Por otra parte, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley, no están legitimados y, por lo tanto, no pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra una Administración pública, los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente; los particulares cuando obren por delegación o como meros agentes o mandatarios de ellas; y, las entidades de Derecho público, cuando sean dependientes o estén vinculadas a alguna de las Administraciones públicas de carácter territorial. Se exceptúan aquellas entidades de Derecho público, a las que por ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto a dichas Administraciones, como por ejemplo: La Universidad.

3. Objeto del recurso: actos impugnables y pretensiones de las partes. Acumulación y ampliación

1) Actividad enjuiciable y pretensiones en la impugnación de actos y reglamentos

En primer lugar cabe indicar, que el objeto del recurso contencioso-administrativo se regula en el Título III de la Ley. La actividad administrativa impugnables se regula en los artículos 25 a 30; los actos y reglamentos en los artículos 25 a 28 y las pretensiones de las partes en los artículos 31 a 33.

El recurso contencioso-administrativo es admisible, en primer lugar, contra actos expuestos o presuntos que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, siempre que, en este último caso, decida directa o indirectamente el fondo del asunto; determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento; produzcan indefensión, o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

También cabe la impugnación de las disposiciones de carácter general, que puede ser directa o indirecta, mediante la impugnación de los actos que se produzcan en aplicación de dichas disposiciones, fundando la impugnación en que tales disposiciones no son conformes a derecho.

La falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso, que frente a ella se hubiera interpuesto, no impide la impugnación de los actos de aplicación, fundados, como se había dicho, en que tales disposiciones no son conformes a derecho.

1º Recurso indirecto

La regulación del recurso indirecto tiene una cautela: la cuestión de la ilegalidad del reglamento. Se trata, con ella, de impedir que con motivo de la estimación de un recurso indirecto, órganos jurisdiccionales incompetentes para conocer del recurso directo contra la disposición general, anulen ésta al margen de la distribución de competencias para conocer del recurso directo.

Por ello, cuando un Juez o Tribunal hubiere dictado una sentencia firme estimatoria, por considerar ilegal el contenido de la disposición general aplicada, deberá plantear la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal competente para conocer del recurso directo, salvo cuando el Juez o Tribunal competente para conocer de un recurso contra un acto fundado en la invalidez de una disposición general, lo fuere también para conocer del recurso directo contra ésta, en cuyo caso declarará la validez o nulidad de la disposición general, y salvo que conozca del recurso indirecto el Tribunal Supremo, que también anulará, si procede, la disposición general (art. 27).

Tanto en el caso de la impugnación de actos como de reglamentos, las pretensiones ejecutables son dos: Los recursos de anulación y de plena jurisdicción.

En el recurso de anulación, la pretensión se ciñe a la anulación de un acto o disposición, y en el recurso de plena jurisdicción, el recurrente además de la anulación, exige el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas, la indemnización de daños y perjuicios, de conformidad con lo establecido en el artículo 31.

Por último cabe indicar, que no es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto a los actos que sean reproducción de otros anteriores, definitivos y firmes, y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma (art. 28).

2) El Recurso contra la Inactividad de la Administración

La Ley Jurisdiccional de 1998, introduce el recurso contra la inactividad de la Administración. Con él se pretende que el Juez condene a la Administración a dictar un acto o a realizar una determinada actividad.

Para ello, el demandante ha de hacer valer que tiene derecho a la pretensión que invoca, porque la denegación de la prestación por la Administración es ilegal, al reconocer el ordenamiento jurídico al sujeto la pretensión requerida.

La acción prestacional analizada por el recurso contra la inactividad se admite:

Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise actos de aplicación o, en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta a favor de una o varias personas determinadas.

Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes.

En ambos casos, el demandante podrá pretender del órgano jurisdiccional, que condene a la Administración pública al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que estén establecidos.

La Ley limita siempre esta acción a prestaciones concretas y a actos que tengan un plazo legal para su adopción.

De ahí también, que la eventual sentencia de condena, haya de ordenar estrictamente el cumplimiento de las obligaciones administrativas en los concretos términos en los que estén establecidas.

Por último cabe indicar que el artículo 29, exige la reclamación ante la Administración, y si transcurrido el plazo de 3 meses, no se hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no se hubiera llegado a ningún acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir el recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración en el supuesto primero.

Y, en el supuesto segundo, también debe reclamarse primero ante la Administración y, si ésta en el plazo de un mes no ha ejecutado sus actos firmes, podrán los solicitantes formular el recurso contencioso-administrativo.

3) Recursos contra la vía de hecho

La materia administrativa recurrible incluye también la vía de hecho, entendiéndose por tal, como dice la exposición de motivos, aquellas actuaciones materiales de la Administración que carecen de la necesaria cobertura jurídica y lesionan derechos o intereses legítimos de cualquier clase.

Prácticamente, la vía de hecho es el cauce adecuado para reaccionar contra la Administración cuando priva o invade la propiedad o inquieta en la posesión de los bienes ajenos sin seguir el procedimiento establecido, ordinariamente el expropiatorio.

Con esta modalidad, se pueden combatir aquellas actuaciones materiales de la Administración que carecen de la necesaria cobertura jurídica y lesionan derechos e intereses legítimos de cualquier clase. Además de sustituir a los interdictos ante el juez civil, el recurso contra la vía de hecho debe considerarse que sirve también para atender las pretensiones que se interpongan en defensa de la legalidad urbanística, del medio ambiente y casos similares.

En la vía de hecho, a diferencia de los anteriores supuestos, no es necesario preparar la acción siguiendo una previa fase gubernativa, aunque, potestativamente, el interesado podrá formular un requerimiento a la Administración actuante, intimando la cesación de la actividad administrativa perturbadora.

Si dicha intimación no hubiera sido formulada, o no hubiese sido atendida, dentro de los diez días siguientes a la presentación del requerimiento, el interesado podrá pedir que se ordene el cese de la actuación y que se acuerden las medidas necesarias para el restablecimiento de la misma, así como la indemnización de daños y perjuicios, todo ello de conformidad con lo establecido en los artículos 30, 31.2 y 32.2.

También, tanto en la vía de hecho como en el supuesto de inactividad de la Administración, la pretensión ejercitable, puede ser alcanzada a través de una medida cautelar, solicitada antes de la interposición del recurso y que el Juez deberá conceder, salvo que la medida cause perturbación grave de los intereses generales o de terceros, lo que ponderará de forma circunstanciada. Todo ello de conformidad con el artículo 36
136.

4) Régimen de las pretensiones

Las pretensiones del proceso contencioso son:

Limitadoras de los poderes del Juez.

Acumulables.

Ampliables.

Cuantificables.

1º Limitadoras de los poderes del órgano jurisdiccional

Los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, juzgarán dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición.

No obstante, el Juez puede provocar una clarificación de las posiciones de las partes, si en el momento de dictar sentencia, estimare que la cuestión sometida a su conocimiento pudiera no haber sido apreciada debidamente por las partes, por existir, en apariencia, otros motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición. En dicho caso, lo someterá a las partes mediante providencia en que, advirtiéndole de que no se prejuzga el fallo definitivo, los expondrá y concederá a los interesados un plazo común de diez días para que formulen las alegaciones que estimen oportunas, con suspensión del plazo para pronunciar el fallo, no procediendo contra dicha providencia recurso alguno.

Esto mismo se observará, si impugnado directamente determinado precepto de una disposición general, el Tribunal entendiera necesario extender el enjuiciamiento a otros de la misma disposición, por razones de conexión o consecuencia con los preceptos recurridos, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33.

2º Acumulación

Se regula en los artículos 34 a 39 de la Ley jurisdiccional y consiste, como su propio nombre indica, en acumular diversas pretensiones en un mismo proceso, siempre que se deduzcan en relación con el mismo acto, disposición o actuación.

También será posible la acumulación cuando se trate de actos, disposiciones o actuaciones que sean reproducción, confirmación o ejecución de otros o bien existe entre ellos cualquier otra conexión directa.

La acumulación puede ser pedida por las partes o acordada de oficio por el órgano jurisdiccional, previa audiencia de éstas. Puede también que, en aras de una mayor eficiencia, cuando estuviera pendiente una pluralidad de recursos con idéntico objeto, no acumularlos y tramitar uno o varios, con carácter preferente, previa audiencia de las partes por plazo común de cinco días, suspendiendo el curso de los demás hasta que se dicte sentencia en los primeros.

La sentencia deberá ser notificada a las partes afectadas por la suspensión, quienes podrán optar por solicitar la extensión de los efectos de la sentencia a sus recursos; por la continuación de su procedimiento o por el desistimiento.

Por este motivo, el órgano jurisdiccional ordena a la Administración que le comunique, en caso de que tenga conocimiento, la existencia de otros recursos contencioso-administrativos en los que pueden concurrir los supuestos de acumulación, siendo responsabilidad del secretario judicial poner en conocimiento del Juez los supuestos en que puede concurrir la acumulación. La acumulación se refiere a un mismo órgano jurisdiccional, Juez o Tribunal.

3º Ampliación

La ampliación del recurso es una variedad de acumulación. Se regula en el artículo 36 de la Ley jurisdiccional y consiste en que, antes de dictar sentencia, se solicite la ampliación del recurso a cualquier acto, disposición o actuación que guarde, con el que sea objeto del recurso en trámite, la relación antes dicha para la acumulación (relación o conexión directa).

Asimismo, cuando los recursos contencioso-administrativos, interpuestos contra actos presuntos de la Administración, y ésta dictare, durante su tramitación, resolución expresa respecto de la pretensión

inicialmente deducida, el recurrente podrá, en tal caso, desistir del recurso interpuesto, con fundamento en la aceptación de la resolución expresa que se hubiere dictado o solicitar la ampliación a la resolución expresa.

Cuando la Administración dicte acto expreso y se dicte una resolución de acto presunto sin dictar sentencia, el recurrente puede ampliar o desistir.

4° Cuantía (no figura en el temario)

Se regula en los artículos 40 a 42 de la Ley Jurisdiccional y, desaparecidas las tasas judiciales, para cuya determinación era fundamental la fijación de la cuantía, en la actualidad cumple otras finalidades, en especial, la de servir de criterio para la asignación de asuntos entre los órganos jurisdiccionales y la procedencia o no de determinados recursos.

El órgano jurisdiccional fijará la cuantía del recurso contencioso-administrativo una vez formulados los escritos de demanda y contestación, en los que las partes podrán exponer, por medio de otrosí, su parecer al respecto.

La cuantía del recurso contencioso-administrativo vendrá determinada por el valor económico de la pretensión objeto del mismo, teniendo en cuenta las normas de la legislación procesal civil.

4. Interposición y admisión del recurso

La Ley jurisdiccional regula un procedimiento común de primera o única instancia, con diversas matizaciones en su configuración según el tipo de pretensión ejercitada.

Junto a este procedimiento común ha añadido un procedimiento abreviado, para conflictos de menor entidad, además, reinstaura dos procedimientos especiales que son:

- El Procedimiento de protección de los derechos fundamentales que sustituye el regulado en la Ley 62/1978.
- El procedimiento para la suspensión administrativa previa de acuerdos reinstaura uno, de nuevo, para la cuestión de ilegalidad de reglamentos.

1) Inicio del Procedimiento

El procedimiento en primera y única instancia, en general, se inicia de forma diferente, según los diversos tipos de conflictos.

En el proceso de lesividad, es decir, cuando la Administración autora de un acto, pretende autodemandarse, en el plazo de 4 años desde que dictó el acto, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, deberá declararlo lesivo para el interés público y, después, el recurso de lesividad se iniciará por demanda, a la que se acompañará la declaración de lesividad y el expediente administrativo (art. 43 y 56.1).

En los litigios entre Administraciones públicas, no cabe interponer recurso en vía administrativa. Sin embargo, cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, podrá requerirla previamente para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material o inicie la actividad a que está obligada.

El requerimiento se dirigirá al órgano competente, mediante escrito razonado, y concretará la disposición, acto, actuación o inactividad y deberá producirse en el plazo de dos meses desde que haya tenido conocimiento. El requerimiento se entenderá rechazado si dentro del mes siguiente a su recepción, el requerido no contesta, todo ello de conformidad con el artículo 44.

El recurso contencioso-administrativo común, a instancia de particulares contra la Administración, se iniciará por un escrito de interposición reducido a citar la disposición, acto, inactividad o actuación constitutivo de vía de hecho que se impugne y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso.

A este escrito se acompañarán los siguientes documentos:

El que acredite la representación del compareciente.

Los que acrediten la legitimación del actor cuando la ostente por habérsela transmitido otro, por herencia o por cualquier otro título.

La copia o traslado de la disposición o del acto expreso que se recurra, 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 atribuye uno u otro, en su caso, el expediente en que tuviere el origen o cualesquiera otros datos que sirvan para identificar suficientemente el objeto del recurso.

El documento o documentos que acredite el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones a las personas jurídicas, con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación (art. 45.1 y 2).

No siempre es necesario iniciar el proceso mediante el escrito de interposición. Este trámite no es necesario en el recurso dirigido contra una disposición general, acto, inactividad o vía de hecho en que no existan terceros interesados, en cuyo caso podrá iniciarse también mediante demanda, en que se concretará la disposición, acto, o conducta impugnados y se razonará su disconformidad a derecho, acompañando los documentos antes citados (art. 45.5).

El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo, es de dos meses, contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso.

Si no lo fuera, el plazo será de seis meses y se contará:

Para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

Si media recurso de reposición, desde el día siguiente a aquel en que se notifique la resolución expresa del recurso potestativo de reposición, en cuyo caso el plazo será de dos meses o aquel día en que dicho recurso deba entenderse presuntamente desestimado. En este caso el plazo es de seis meses.

En el caso del proceso de declaración de lesividad se contará desde el día siguiente a la fecha de declaración de lesividad.

El plazo para interponer el recurso contra la vía de hecho es de diez días, a contar desde el día siguiente a la terminación del plazo de otros diez, establecido para que la Administración conteste al requerimiento. Si no hubiere requerimiento, el plazo será de veinte días desde el día en que se inició la actuación administrativa en vía de hecho.

El proceso contencioso-administrativo de primera instancia en la Ley jurisdiccional de 1998, sigue respondiendo al modelo de la segunda instancia o apelación, girando entorno a la revisión del acto de la Administración.

Por ello, se inicia como los procesos de apelación, a través de un escrito llamado de interposición, cuyas finalidades son:

- Precisar el acto recurrido.
- Impedir su firmeza.
- Y fijar la cuantía del recurso.

El proceso contencioso se ceñirá a analizar el expediente administrativo, el cual constituye la principal pieza de convicción para las partes y para el Juez.

2) Publicidad, emplazamiento de la demanda y reclamación del expediente administrativo.

Examinada de oficio, por el órgano jurisdiccional, la validez de la comparecencia, a través del escrito de interposición y de los documentos presentados en caso contrario se requiere su subsanación en el plazo de diez días y efectuada ésta, se acuerda, si lo solicita el actor, que se anuncie la interposición del recurso en el boletín oficial que proceda, atendiendo al ámbito territorial de competencia del órgano autor de la actividad administrativa recurrida.

El juzgado o la sala podrá también acordar, de oficio, la publicación, si lo estima conveniente. Estos anuncios tienen por objeto llamar a los terceros interesados para que comparezcan, si a su derecho interesa. Lo mismo se hace si el recurso se inicia por demanda, concediendo un plazo de quince días para que comparezcan quienes tengan algún interés legítimo.

Al mismo tiempo, el órgano jurisdiccional, requerirá de la Administración la remisión del expediente administrativo, ordenándole que emplace, a quienes aparezcan como interesados en él, para que puedan personarse en el plazo de nueve días.

El expediente se reclama al órgano autor de la disposición o acto impugnado o a aquel al que se impute la inactividad o vía de hecho y deberá ser remitido en el plazo improrrogable de veinte días. El expediente original o copia autenticada, se enviará completo, foliado y acompañado de un índice de los documentos que contenga.

La Administración conservará siempre un original o una copia autenticada de los expedientes que envíe.

Frente a los retrasos de la Administración en la remisión del expediente, la Ley ha arbitrado unas medidas:

- Transcurrido el plazo de remisión del expediente sin haberse recibido completo, se reiterará la reclamación y si no se enviara al término de diez días, se impondrá una multa coercitiva, de 50.000 a 200.000 pesetas, a la autoridad o empleado responsable.
- La multa se reiterará cada veinte días, hasta el cumplimiento de lo requerido.
- Aquel a quien se le hubiera impuesto la multa, podrá ser oído en justicia durante el plazo de tres días siguientes a la notificación de la multa, mediante escrito presentado al órgano jurisdiccional que la haya impuesto, sin necesidad de procurador o abogado. Resuelta mediante auto dicha audiencia, contra el mismo no cabe recurso alguno.
- Impuestas tres multas, sin lograr que se remita el expediente completo, el órgano jurisdiccional lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, previo apercibimiento y sin perjuicio de seguir imponiendo nuevas multas (art. 48.10)

Formalmente, la reclamación del expediente administrativo produce el efecto de emplazamiento de la Administración, y su envío equivale a su personación en el proceso.

Los demandados, legalmente emplazados, podrán personarse en autos dentro del plazo concedido, si lo

hicieran posteriormente, se les tendrá por parte para los trámites no precluidos. Si no se personaran oportunamente, continuará el procedimiento por sus trámites sin que haya lugar a practicarles en estrados o en cualquier otra forma, notificaciones de clase alguna (art. 50).

3) Los Trámites de admisión, demanda, alegaciones previas y contestación a la demanda.

1º Los trámites de admisión

Tras los trámites de interposición, reclamación del expediente, emplazamiento y personación, la Ley establece un trámite de admisión, para rechazar sin discusión las acciones más evidentemente infundadas.

En este caso, el Juzgado, previa reclamación y examen del expediente administrativo, si lo considera necesario, declarará no haber lugar a la admisión del recurso, de conformidad con lo establecido en el artículo 51, cuando constare de modo inequívoco y manifiesto:

- a) La falta de jurisdicción o la incompetencia del Juzgado y Tribunal.
- b) La falta de legitimación del recurrente.
- c) Haberse interpuesto el recurso contra actividad no susceptible de impugnación.
- d) Haber caducado el plazo de interposición del recurso

Además de estas causas de inadmisibilidad presentes ya en la Ley Jurisdiccional de 1956, la vigente Ley de 1998, ha añadido tres nuevas causas, dejando al juzgador la posibilidad la inadmisibilidad del recurso.

Cuando se hubieran desestimado, en el fondo, otros recursos sustancialmente iguales por sentencia firme, mencionando en la resolución dichas sentencias.

Cuando se impugne una actuación material constitutiva de vía de hecho, si fuera evidente que la actuación administrativa se ha producido dentro de la competencia y en conformidad con las reglas del procedimiento legalmente establecido.

Cuando se impugna la no-realización por la Administración de sus obligaciones, si fuera evidente la ausencia de obligación concreta de la Administración respecto de los recurrentes.

En todo caso, el órgano jurisdiccional, antes de decidir, debe otorgar un plazo a las partes de diez días y transcurrido dicho plazo de audiencia, resolverá. Contra el auto que declare la inadmisión podrán interponerse los recursos previstos en la Ley jurisdiccional.

2º La demanda y contestación de la demanda

Demanda (alegaciones previas)

Recibido el expediente administrativo en el Juzgado o Tribunal y comprobados y, en su caso, completados los emplazamientos, se pasa el expediente administrativo al actor para que formalice la demanda en el plazo de veinte días.

En la demanda se consignarán, con la debida separación, los hechos, los fundamentos de derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de las cuales podrán alegarse cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración.

Con la demanda se acompañarán los documentos en que los recurrentes funden su derecho y, si no obraran en su poder, designarán el archivo, oficina, protocolo o persona en cuyo poder se encuentren.

El actor podrá pedir, por otrosí, en su demanda, que el recurso se falle sin necesidad de recibimiento a prueba, ni tampoco de vista o conclusiones. Si la parte demandada no se opone, el pleito será declarado «concluso para sentencia» una vez contestada la demanda, salvo que el Tribunal o Juzgado decida recibir el pleito a prueba (art. 57).

Las partes demandadas podrán formular, dentro de los primeros cinco días del plazo para contestar la demanda, alegaciones previas sobre inadmisibilidad, referidas a los motivos que pudieran determinar la incompatibilidad del órgano jurisdiccional o la inadmisibilidad del recurso, sin perjuicio de que tales motivos, salvo la incompetencia del órgano jurisdiccional, puedan ser alegados en la contestación, incluso si hubiesen sido desestimados como alegación previa.

Del escrito formulando alegaciones previas, se da traslado al actor para que durante el plazo de diez días pueda solucionar el defecto si procediera.

El auto desestimatorio de las alegaciones previas, no será susceptible de recurso y dispondrá que se conteste la demanda en el plazo que reste.

a) Contestación de la demanda

La contestación a la demanda, es un escrito similar al de la demanda. Debe formularse también en el plazo de veinte días o de los que quedasen después de los días invertidos en el trámite de formulación de alegaciones previas. Tiene la misma estructura formal que la demanda, es decir, separación de hechos, fundamentos de derecho y pretensiones y se le aplican las mismas reglas sobre acompañamiento de documentos que rigen para la demanda (art. 52 a 59).

4) Fase de prueba

El recibimiento del proceso a prueba, se solicita, por medio de otrosí, en los escritos de demanda y contestación o, en su caso, en las alegaciones complementarias (que son las que hace el actor cuando se le remite la parte del expediente que no estaba completa).

En dichos escritos, las partes deberán expresar, en forma ordenada, los puntos de hecho sobre los que haya de versar la prueba.

Así mismo, si en la contestación de la demanda, resultaran nuevos hechos, de trascendencia para la resolución del pleito, el recurrente podrá pedir el recibimiento a prueba, dentro de los tres días siguientes a aquel en que se haya dado traslado de la misma, sin perjuicio de su derecho a aportar también nuevos documentos.

La disponibilidad de las partes sobre la prueba queda rebajada por la amplia discrecionalidad que se le atribuye al órgano jurisdiccional para decidir la apertura del periodo probatorio, si bien su decisión queda condicionada a que la valoración judicial verse sobre dos circunstancias:

- Que exista disconformidad en los hechos.
- Que estos hechos sean de trascendencia para la resolución del pleito.

En todo caso, cuando se trate de sanciones administrativas o disciplinarias, el pleito se recibirá, siempre, a prueba cuando exista disconformidad en los hechos.

Al margen de la voluntad de las partes, el juez puede acordar, de oficio, el recibimiento a prueba y disponer la

práctica de cuantas estime pertinentes para la más acertada decisión del asunto.

Más aún, el Juez puede acordar de oficio, previa audiencia de las partes, la extensión de los efectos de las pruebas periciales a los procedimientos conexos.

La prueba se desarrollará con arreglo a las normas generales establecidas para el proceso civil, si bien el plazo será de quince días, para proponer, y treinta días para practicar.

5. Medidas cautelares. La suspensión de efectos del acto recurrido (no va a examen)

6. Periodo Conclusivo

El proceso contencioso-administrativo termina con una fase de recapitulación y valoración de lo actuado, cuya existencia se remite a la voluntad de las partes, pues éstas podrán solicitar en la demanda y en la contestación de la demanda que se celebre vista, se presenten conclusiones o que el pleito sea declarado concluso, sin más trámites, para sentencia.

Dicha solicitud habrá de formularse, por otrosí, en los escritos de demanda o contestación de la demanda o por escrito presentado en el plazo de tres días, contados desde que se declare concluso el periodo de prueba.

El Juez proveerá según lo que coincidentemente hayan solicitado las partes. En otro caso, sólo acordará la celebración de vista o la formulación de conclusiones escritas, cuando lo solicite el demandante o cuando, habiéndose practicado prueba, lo solicite cualquiera de las partes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.3.

En el acto de la vista se dará la palabra a las partes, por su orden, para que de forma sucinta expongan sus alegaciones.

El Juez o Presidente de la Sala, por sí o a través del Magistrado Ponente, podrá invitar a los defensores de las partes, antes o después de los informes orales, a que concreten los hechos y puntualicen, aclaren o rectifiquen cuanto sea preciso para delimitar el objeto del debate (art. 63).

1) El trámite de Conclusiones

En este trámite, las partes presentarán unas alegaciones sucintas acerca de los hechos, la prueba practicada y los fundamentos jurídicos en que apoyen sus pretensiones en el plazo de diez días.

Tanto en el acto de la vista como en el escrito de conclusiones, el demandante podrá solicitar que la sentencia formule pronunciamiento concreto sobre la existencia y cuantía de los daños y perjuicios de cuyo resarcimiento se trate, si constasen ya probados en autos.

Celebrada la vista o presentadas las conclusiones, el Juez o Tribunal, declarará que el pleito ha quedado «concluso para sentencia», salvo que haga uso de acordar determinadas pruebas para mejor proveer. En este caso, dicha declaración se hará inmediatamente después de que finalice la práctica de cualquier diligencia de prueba que estimare necesaria, de acuerdo con lo establecido en el artículo 61.2.

La vista y las conclusiones se regulan en los artículos 62 a 66.

7. Terminación del proceso. Sentencia. Desistimiento, allanamiento y reconocimiento en vía administrativa

El procedimiento contencioso-administrativo concluye por sentencia, desistimiento del actor, allanamiento

del demandado, reconocimiento en vía administrativa de las pretensiones del demandante o por conciliación judicial.

1) La Sentencia

La sentencia se regula en los artículos 67 a 73, ambos incluidos, de la Ley Jurisdiccional 29/98 de 13 de junio.

La sentencia es el modo normal de terminación del proceso. Se dictará en el plazo de diez días desde que el pleito haya sido declarado concluso y decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso.

La sentencia pronunciará alguno de los fallos siguientes:

- Inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo.
- Desestimación del recurso contencioso-administrativo.
- Estimación del recurso contencioso-administrativo.

Además, la sentencia contendrá el pronunciamiento que corresponda respecto de las costas.

1º Inadmisibilidad del recurso

La sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso en los casos siguientes:

Que el Juzgado o Tribunal contencioso-administrativo carezca de jurisdicción.

Que se hubiera interpuesto por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada.

Que tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación.

Que recayera sobre cosa juzgada o existiera «*litispendencia*».

Que se hubiera presentado el escrito inicial del recurso fuera del plazo establecido.

2º Desestimación

La sentencia desestimaré el recurso cuando se ajuste a derecho la disposición, acto o actuación impugnados.

3º Estimación

La sentencia estimará el recurso contencioso-administrativo cuando la disposición, actuación o acto incurrieran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación del poder, en cuyo caso, la sentencia estimatoria contendrá alguno de los pronunciamientos a que se refiere el artículo 71.

Declarará no ser conforme a derecho y, en su caso, anulará, total o parcialmente, la disposición o acto recurrido o dispondrá que cese o se modifique la actuación impugnada.

Si se hubiese pretendido el reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, reconocerá dicha situación jurídica y adoptará cuantas medidas sean necesarias para el restablecimiento de la misma.

Si la medida consistiera en la emisión de un acto o en la práctica de una actuación jurídica obligatoria, la sentencia podrá establecer plazo para que se cumpla el fallo.

Si fuera estimada la pretensión de resarcir daños y perjuicios, se declarará, en todo caso, el derecho a la reparación, señalando, asimismo, quien viene obligado a indemnizar. La sentencia fijará también la cuantía de la indemnización cuando lo pida expresamente el demandante y consten probados en autos elementos suficientes para ello.

Un límite importante a los poderes del Juez es la prohibición de determinar el contenido de los preceptos de una disposición general, en sustitución de los anulados, o el contenido discrecional de los actos administrativos (art. 71.2).

4º Efectos de la sentencia

En principio, la sentencia sólo produce efectos entre las partes.

Pero, si se trata de una disposición general, tendrá efectos generales (*erga homes*), desde el día en que sea publicado el fallo y preceptos anulados, en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada. También se publicarán las sentencias firmes que anulen un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas.

Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán, por sí mismas, a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente.

5º Extensión de efectos

De conformidad con lo establecido en el artículo 110, la estimación de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada, sólo producirá efectos entre las partes, no obstante, puede darse una extensión a terceros, de los efectos de una sentencia en materia tributaria y de personal al servicio de las Administraciones públicas y a ejercitar en ejecución de la sentencia cuando concurran las siguientes circunstancias:

Que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo.

Que el Juez o Tribunal sentenciador, fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de las pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada.

Que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año, desde la última notificación de ésta a quienes fueran parte en el proceso.

2) Desistimiento

El desistimiento se regula en el artículo 74.

El desistimiento corresponde al recurrente, el cual puede renunciar a su acción en cualquier momento anterior a la sentencia.

El desistimiento consiste en una declaración de voluntad, en la que el actor manifiesta fehacientemente el abandono a la acción ejercitada en el proceso.

A diferencia de lo que ocurre en el proceso civil, el desistimiento en el proceso contencioso-administrativo provoca que el acto recurrido se convierta en acto consentido y resulte inatacable.

Para que el desistimiento produzca efectos es necesario que lo ratifique el recurrente, si desistiere la Administración pública, habrá de presentarse testimonio del acuerdo adoptado por el órgano competente.

El Juez o Tribunal oír a las demás partes y en los supuestos de acción popular al Ministerio Fiscal y, después de un plazo de cinco días, dictará auto en el que declarará terminado el procedimiento, declarando el archivo de los autos y la devolución del expediente administrativo a la Administración de procedencia.

El órgano judicial no aceptará el desistimiento cuando se oponga el Ministerio Fiscal, la Administración pública o cuando apreciare daño para el interés público.

3) El Allanamiento

El allanamiento se regula en el artículo 75.

El allanamiento es un comportamiento del demandado que acepta, mediante una declaración, las pretensiones del actor.

Producido el allanamiento, el órgano jurisdiccional, sin más trámite, dictará sentencia de conformidad con las pretensiones del actor, salvo que ello supusiere infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso, continuará el procedimiento. Si fueran varios los demandados, el procedimiento seguirá respecto de aquellos que no se hubieren allanado.

4) Reconocimiento en vía administrativa

El reconocimiento en vía administrativa, se regula en el artículo 76.

Si la Administración demandada reconociese totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante, cualquiera de las partes podrá ponerlo en conocimiento del Juez o Tribunal. Éste, después de oír a las partes durante el plazo de cinco días, dictará auto declarando terminado el procedimiento y ordenará el archivo del recurso y la devolución del expediente administrativo, siempre que ello no infrinja manifiestamente el ordenamiento jurídico. En este último caso dictará sentencia adecuada a derecho.

5) Conciliación Judicial

Se regula en el artículo 77.

El Juez o Tribunal, de oficio o a instancia de parte, una vez formulada la demanda y la contestación, podrá someter a la consideración de las partes el reconocimiento de los hechos o documentos, así como la posibilidad de alcanzar un acuerdo que ponga fin a la controversia; cuando el juicio se promueva sobre materias susceptibles de transacción y en particular cuando verse sobre estimación de cantidad.

El intento de conciliación, no suspende el curso de las actuaciones, salvo que todas las partes personadas lo soliciten, y podrá producirse en cualquier momento anterior a que haya sido declarado el pleito concluso para sentencia.

Si las partes llegan a un acuerdo, el órgano jurisdiccional dictará auto declarando terminado el procedimiento, siempre que ello no fuera manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico o lesivo para el interés público o de terceros.

8. Procedimiento Abreviado

Se regula en el artículo 78.

Para los recursos que se deduzcan en las materias de que conozcan los Juzgados de lo contencioso-administrativo, cuando su cuantía no supere las 500.000 pesetas o se trate de cuestiones de personal, que no se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera, se substanciarán por el procedimiento abreviado.

Este procedimiento está articulado en torno a los principios de:

- Concentración.
- Oralidad.
- Amplia discreción del Juez.

Este procedimiento, cuya característica principal es la rapidez, se iniciará por demanda, por lo tanto, prescindiendo del escrito y trámite de interposición.

A la misma (a la demanda) se acompañarán los documentos en que el auto funde su derecho y los demás establecidos para acompañar el escrito de interposición.

El Juez, previa comprobación de su jurisdicción y competencia objetiva, lo trasladará al demandado y citará a las partes para la celebración de vista, con indicación de día y hora y ordenará a la Administración demandada que remita el expediente administrativo. Remitido dicho expediente, el Juez lo remitirá al actor y a los interesados que en su caso hubiere.

Si las partes no comparecieren o lo hiciere sólo el demandado, se tendrá por desistido al actor y se le condenará en costas.

Si compareciere sólo el actor, se proseguirá la vista con ausencia del demandado.

La vista comenzará con exposición por el demandante de los fundamentos de su demanda. Acto seguido, el demandado podrá formular las alegaciones que convengan a su derecho.

Después se dará la palabra a las partes para fijar, con claridad, los hechos en que fundamenten sus pretensiones. Si no hubiese conformidad sobre los mismos (los hechos), se propondrán las pruebas y se practicarán en cuanto no sea incompatible con los trámites del procedimiento abreviado del modo previsto para el juicio ordinario, pero concediendo un gran margen de arbitrio al Juez.

En este procedimiento existen numerosas peculiaridades simplificadoras, por ejemplo, la prueba de confesión se efectuará verbalmente, no se admitirán escritos de preguntas y repreguntas; en la prueba testifical, se podrá limitar discrecionalmente por el Juez el número de testigos; no serán de aplicación las reglas generales sobre insaculación de peritos, etc.

Tras la práctica de la prueba y, en su caso, de las conclusiones; oídos los letrados; las personas que sean parte, con la venia del Juez, podrán exponer de palabra lo que crean oportuno para su defensa, a la conclusión de la vista, antes de darla por terminada.

Finalmente el Juez dictará sentencia en el plazo de diez días.