

JURISDICCIÓN Y PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

PASO A PASO

Coordinador de la obra

L. ALFREDO DE DIEGO DÍEZ

Magistrado, doctor en Derecho y profesor de Derecho Procesal

1.ª EDICIÓN 2022

Incluye formularios



JURISDICCIÓN Y PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1.ª EDICIÓN 2022

**Obra realizada por el Departamento de
Documentación de Iberley**

Coordinador

L. Alfredo de Diego Díez

COLEX 2022

Copyright © 2022

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial, así como a las actualizaciones de los textos legislativos mientras que la edición adquirida esté a la venta y no exista una posterior.

© Editorial Colex, S.L.
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)
A Coruña, 15004, A Coruña (Galicia)
info@colex.es
www.colex.es

I.S.B.N.: 978-84-1359-439-2
Depósito legal: C 469-2022

SUMARIO

1. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	9
1.1. Ámbito de aplicación	15
1.2. Órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa	25
1.2.1. Competencia objetiva	28
1.2.2. Competencia territorial.	43
1.2.3. Actuación y composición de los tribunales contencioso-administrativos	47
1.3. Las partes en la jurisdicción contencioso-administrativa	49
1.3.1. Capacidad procesal en la jurisdicción contencioso-administrativa	50
1.3.2. Legitimación en la jurisdicción contencioso-administrativo	51
1.3.3. Postulación: representación y defensa de las partes en la LJCA	67
2. DISPOSICIONES COMUNES A TODO PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	77
2.1. Los plazos	77
2.2. Las medidas cautelares	80
2.2.1. Normas comunes a la tutela cautelar en la jurisdicción contencioso- administrativa	82
2.2.2. Medidas urgentísimas, sin audiencia previa	94
2.2.3. Medidas en caso de vía de hecho o inactividad	98
2.3. Cuestiones incidentales	99
2.3.1. Concepto	99
2.3.2. Competencia.	99
2.3.3. Procedimiento.	100
2.3.4. El cauce supletorio de la LEC	102
2.4. Invalidez de los actos procesales.	105
2.5. Las costas procesales	109
2.5.1. El criterio del vencimiento objetivo en materia de costas en el orden contencioso	110
2.5.2. Costas procesales en la finalización del proceso sin sentencia	124
2.5.3. Fijación del importe	127
2.5.4. Honorarios, derechos y aranceles de los profesionales intervinientes en el proceso.	135

3. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	141
3.1. Regulación	141
3.2. El procedimiento contencioso-administrativo en 1.ª o única instancia.	142
3.2.1. Aspectos preliminares	142
3.2.2. La interposición del recurso contencioso-administrativo	146
3.2.3. Emplazamiento de los demandados y admisión del recurso.	162
3.2.4. La demanda y su contestación	166
3.2.5. Las alegaciones previas	176
3.2.6. La prueba	179
3.2.7. Vista y conclusiones	185
3.2.8. La sentencia	191
3.2.9. Otros modos de terminación del procedimiento contencioso-administrativo distintos a la sentencia	203
3.3. El procedimiento abreviado	213
3.3.1. El procedimiento abreviado original.	216
3.3.2. El procedimiento abreviado «expres» en el orden contencioso	235

ANEXO. FORMULARIOS

Demanda contencioso-administrativa en procedimiento ordinario (modelo genérico).	243
Escrito de alegaciones en relación a la falta de competencia del órgano contencioso-administrativo.	247
Escrito solicitando tasación de costas en el contencioso-administrativo	249
Escrito solicitando la acumulación de autos en procedimiento contencioso administrativo	251
Solicitud de medida cautelar una vez iniciado el procedimiento contencioso (art. 129 de la LJCA).	253
Demanda de recurso contencioso-administrativo (procedimiento abreviado)	255
Demanda en procedimiento abreviado de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración	257
Demanda de recurso contencioso-administrativo contra denegación de nacionalidad española (buena conducta)	259
Demanda de recurso contencioso-administrativo contra reglamento o disposición general	265
Escrito solicitando la adopción de medidas cautelares en orden contencioso-administrativo	269
Demanda de recurso contencioso-administrativo contra ayuntamiento por multa (aparcar sin pegatina de clasificación medioambiental)	271
Demanda de recurso contencioso por responsabilidad patrimonial por lesión de un alumno en el colegio	275

1. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Objeto de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA) nace —conforme se indica en su preámbulo— con el objeto de someter al control de la jurisdicción la actividad de la Administración pública de cualquier clase que esté sujeta al derecho administrativo, articulando para ello las acciones procesales oportunas. La verdadera justificación de la jurisdicción contencioso-administrativa es asegurar, en beneficio de los interesados y del interés general, el exacto sometimiento de la Administración al derecho en todas las actuaciones que realiza en su condición de poder público y en uso de las prerrogativas que, como tal, le corresponden. Y añade, que no toda la actuación administrativa se expresa a través de reglamentos, actos administrativos o contratos públicos, sino que la actividad prestacional, las actividades negociables de diverso tipo, las actuaciones materiales y las inactividades u omisiones de actuaciones debidas expresan también la voluntad de la Administración, que ha de estar sometida, en todo caso, al imperio de la ley.

Esquema de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

El esquema de la LJCA es el siguiente:

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa	
TÍTULO I. Del orden jurisdiccional contencioso- administrativo	CAPÍTULO I. Ámbito: <ul style="list-style-type: none">• Artículo 1.• Artículo 2.• Artículo 3.• Artículo 4.• Artículo 5. CAPÍTULO II. Órganos y competencias: <ul style="list-style-type: none">• Artículo 6.• Artículo 7.• Artículo 8.• Artículo 9.• Artículo 16.

<p>TÍTULO I.</p> <p>Del orden jurisdiccional contencioso-administrativo</p>	<p>Artículo 10. Competencias de las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 11. • Artículo 12. • Artículo 13. <p>CAPÍTULO III. Competencia territorial de los Juzgados y Tribunales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 14. <p>CAPÍTULO IV. Constitución y actuación de las Salas de lo Contencioso-administrativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 15. • Artículo 16. <p>CAPÍTULO V. Distribución de asuntos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 17.
<p>TÍTULO II.</p> <p>Las partes</p>	<p>CAPÍTULO I. Capacidad procesal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 18. <p>CAPÍTULO II. Legitimación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 19. • Artículo 20. • Artículo 21. • Artículo 22. <p>CAPÍTULO III. Representación y defensa de las partes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 23. • Artículo 24.
<p>TÍTULO III.</p> <p>Objeto del recurso contencioso-administrativo</p>	<p>CAPÍTULO I. Actividad administrativa impugnabile:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 25. • Artículo 26. • Artículo 27. • Artículo 28. • Artículo 29. • Artículo 30. <p>CAPÍTULO II. Pretensiones de las partes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 31. • Artículo 32. • Artículo 33. <p>CAPÍTULO III. Acumulación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 34. • Artículo 35. • Artículo 36. • Artículo 37. • Artículo 38. • Artículo 39.

<p>TÍTULO III.</p> <p>Objeto del recurso contencioso-administrativo</p>	<p>CAPÍTULO IV. Cuantía del recurso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 40. • Artículo 41. • Artículo 42.
<p>TÍTULO IV.</p> <p>Procedimiento contencioso-administrativo</p>	<p>CAPÍTULO I. Procedimiento en primera o única instancia:</p> <p>Sección 1.ª Diligencias preliminares:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 43. • Artículo 44. <p>Sección 2.ª Interposición del recurso y reclamación del expediente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 45. • Artículo 46. • Artículo 47. • Artículo 48. <p>Sección 3.ª Emplazamiento de los demandados y admisión del recurso:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 49. • Artículo 50. • Artículo 51. <p>Sección 4.ª Demanda y contestación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 52. • Artículo 53. • Artículo 54. • Artículo 55. • Artículo 56. • Artículo 57. <p>Sección 5.ª Alegaciones previas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 58. • Artículo 59. <p>Sección 6.ª Prueba:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 60. • Artículo 61. <p>Sección 7.ª Vista y conclusiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 62. • Artículo 63. • Artículo 64. • Artículo 65. • Artículo 66. • Artículo 76. • Artículo 77.

<p>TÍTULO IV. Procedimiento contencioso- administrativo</p>	<p>Sección 8.ª Sentencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 67. • Artículo 68. • Artículo 69. • Artículo 70. • Artículo 71. • Artículo 72. • Artículo 73. <p>Sección 9.ª Otros modos de terminación del procedimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 74. • Artículo 75. • Artículo 76. • Artículo 77. <p>CAPÍTULO II. Procedimiento abreviado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 78. <p>CAPÍTULO III. Recursos contra resoluciones procesales:</p> <p>Sección 1.ª Recursos contra providencias y autos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 79. • Artículo 80. <p>Sección 2.ª Recurso ordinario de apelación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 81. • Artículo 82. • Artículo 83. • Artículo 84. • Artículo 85. <p>Sección 3.ª Recurso de casación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 86. • Artículo 87. • Artículo 87 bis. • Artículo 87 ter. • Artículo 88. • Artículo 89. • Artículo 90. • Artículo 91. • Artículo 92. • Artículo 93. • Artículo 94. • Artículo 95. <p>Sección 4.ª Recursos de casación para la unificación de doctrina:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 96. • Artículo 97. • Artículo 98. • Artículo 99. <p>Sección 5.ª Recursos de casación en interés de la Ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 100. • Artículo 101.
---	---

<p>TÍTULO IV. Procedimiento contencioso-administrativo</p>	<p>Sección 6.ª De la revisión de sentencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 102. <p>Sección 7.ª Recursos contra las resoluciones del Secretario judicial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 102 bis. <p>CAPÍTULO IV. Ejecución de sentencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 103. • Artículo 104. • Artículo 105. • Artículo 106. • Artículo 107. • Artículo 108. • Artículo 109. • Artículo 110. • Artículo 111. • Artículo 112. • Artículo 113.
<p>TÍTULO V. Procedimientos especiales</p>	<p>CAPÍTULO I. Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 114. • Artículo 115. • Artículo 116. • Artículo 117. • Artículo 118. • Artículo 119. • Artículo 120. • Artículo 121. • Artículo 122. • Artículo 122 bis. • Artículo 122 ter. Procedimiento de autorización judicial de conformidad de una decisión de la Comisión Europea en materia de transferencia internacional de datos. • Artículo 122 quáter. Autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen limitación o restricción de derechos fundamentales. <p>CAPÍTULO II. Cuestión de ilegalidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 123. • Artículo 124. • Artículo 125. • Artículo 126. <p>CAPÍTULO III. Procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 127. <p>CAPÍTULO IV. Procedimiento para la garantía de la unidad de mercado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 127 bis. • Artículo 127 ter. • Artículo 127 quáter.

<p>TÍTULO V. Procedimientos especiales</p>	<p>CAPÍTULO V. Procedimiento para la declaración judicial de extinción de partidos políticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 127 quinquies.
<p>TÍTULO VI. Disposiciones comunes a los Títulos IV y V</p>	<p>CAPÍTULO I. Plazos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 128. <p>CAPÍTULO II. Medidas cautelares:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 129. • Artículo 130. • Artículo 131. • Artículo 132. • Artículo 133. • Artículo 134. • Artículo 135. • Artículo 136. <p>CAPÍTULO III. Incidentes e invalidez de actos procesales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 137. • Artículo 138. <p>CAPÍTULO IV. Costas procesales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 139.
<p>DISPOSICIONES ADICIONALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • D.A. 1.^a Territorios Históricos y Comisión Arbitral del País Vasco. • D.A. 2.^a Actualización de cuantías. • D.A. 3.^a Registro de sentencias. • D.A. 4.^a Recursos contra determinados actos, resoluciones y disposiciones. • D.A. 5.^a Modificación del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral. • D.A. 6.^a Modificación del texto articulado de la Ley de Bases sobre el procedimiento económico-administrativo. • D.A. 7.^a • D.A. 8.^a Referencias al recurso de súplica. • D.A. 9.^a Incidencia de las competencias de la Unión Europea en el proceso contencioso-administrativo tributario. • D.A. 10.^a Delitos contra la Hacienda pública.
<p>DISPOSICIONES TRANSITORIAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • D.T. 1.^a Asuntos de la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo. • D.T. 2.^a Procedimiento ordinario. • D.T. 3.^a Recursos de casación. • D.T. 4.^a Ejecución de sentencias. • D.T. 5.^a Procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona. • D.T. 6.^a Cuestión de ilegalidad. • D.T. 7.^a Procedimiento especial en materia de suspensión administrativa de acuerdos. • D.T. 8.^a Medidas cautelares. • D.T. 9.^a Costas procesales.

DISPOSICIONES DEROGATORIAS	<ul style="list-style-type: none"> • D.DT. 1.ª Cláusula general de derogación. • D.DT. 2.ª Derogación de normas.
DISPOSICIONES FINALES	<ul style="list-style-type: none"> • D.F. 1.ª Supletoriedad de la Ley de Enjuiciamiento Civil. • D.F. 2.ª Desarrollo de la Ley. • D.F. 3.ª Entrada en vigor.

1.1. Ámbito de aplicación

Ámbito de aplicación de la LJCA

Los artículos 1-5 del capítulo I título I de la LJCA regulan el ámbito de aplicación de la ley.

◆ Ámbito subjetivo

Artículo 1

«Los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la ley y con los decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación.

Se entenderá a estos efectos por Administraciones públicas:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración local.
- d) Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales.

Conocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con:

- a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo.
- b) Los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial y la actividad administrativa de los órganos de gobierno de los Juzgados y Tribunales, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- c) La actuación de la Administración electoral, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General».

La LJCA nos ofrece, como se hace constar en su exposición de motivos, los mecanismos para «controlar la legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las extralimitaciones de la Administración», sometiendo al control de la jurisdicción la actividad de la Administración pública de cualquier clase que esté sujeta al derecho administrativo.

JURISPRUDENCIA

- **Colegios profesionales: Administración corporativa. Entes de naturaleza mixta. No están exentos de prestar garantía o caución para la adopción de medidas cautelares a su instancia.**

Tribunal Supremo (Sala 3.^a, sección 3.^a). Sentencia de 26 de abril de 2018, rec. 2453/2017 (ECLI:ES:TS:2018:1720).

«[...] respecto a tales corporaciones sectoriales, bajo una forma pública de personificación, concebida como un cauce asociativo necesario, se hacen valer intereses privados de sus miembros. Sin embargo, no como tales intereses individuales de cada uno de ellos, sino como intereses colectivos del conjunto del colectivo o profesión que todos ellos forman, en cuya representación frente al Estado hay también una no despreciable cuota de interés público.

En los colegios profesionales se trata de hacer valer intereses de los miembros de una determinada profesión, que constituyen, obviamente, un grupo privado y sectorial, no una colectividad pública estrictamente. El fin de una corporación lo constituye la atención de los intereses de sus miembros, rasgo propio de este tipo de personas jurídicas y estos intereses son claramente intereses privados.

Como ha dicho esta Sala, por todas, sentencia de 28 de febrero de 2011 —recurso de casación núm. 2054/2008—, se trata de entes cuya naturaleza es mixta con componentes de claro perfil público, pero con una base de intereses privados. De ahí que la Administración corporativa a la que pertenecen los colegios profesionales pueda calificarse de fronteriza entre los entes públicos y los entes privados. Su función principal no es pública, sino que tiene por fin esencial la gestión de aquellos intereses privativos de sus miembros que derivan del ejercicio de la profesión común. Son corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero también atienden finalidades de interés público.

[...] En definitiva, no resulta automáticamente extensible a los colegios profesionales oficiales encuadrados en la llamada “Administración corporativa” la doctrina jurisprudencial específicamente sentada sobre la inexigibilidad de prestación de fianza o aval por las Administraciones públicas en caso de adopción por el órgano judicial de medidas cautelares promovidas por aquellas, de suspensión de sanciones administrativas pecuniarias. Y debe estarse a las circunstancias concretas y particulares de cada caso para decidir la necesidad de aval u otro tipo de garantía para evitar o paliar los posibles perjuicios que se puedan derivar de la medida cautelar, con ponderación de los perjuicios que pudieran irrogarse a los intereses generales, en particular la posible pérdida de los ingresos públicos en litigio».

- **Universidades públicas: el régimen jurídico aplicable es el propio de las Administraciones públicas. No les es exigible prestar garantía o caución para responder de los daños y perjuicios derivados de medidas cautelares adoptadas a su instancia.**

Tribunal Supremo (Sala 3.^a, sección 3.^a). Sentencia de 10 de julio de 2019, rec. 3373/2018 (ECLI:ES:TS:2019:2487).

«[...] el régimen jurídico aplicable a las universidades públicas, en los más diversos ámbitos y aspectos, es el propio de las Administraciones públicas.

Por ello, si bien la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, no las caracterizan formalmente como Administración pública, es indudable que la actuación de las universidades públicas está en su conjunto sujeta al régimen jurídico público del que aquí hemos ofrecido solo algunos ejemplos.

Así las cosas, aunque la exención o exoneración de la obligación de prestar fianzas o cauciones prevista en el artículo 12 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia

Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, precisamente por su carácter de norma singular o excepcional, no debe ser objeto de una interpretación extensiva, esta sala considera que las universidades públicas siguen estando comprendidas en la exoneración o dispensa que allí se contempla.

No apreciamos razones para entender que las leyes 39/2015 y 40/2015 hayan pretendido modificar ese estado de cosas pues nada permite pensar que con la redacción y ordenación sistemática de los distintos apartados del artículo 2 de las citadas leyes 39/2015 y 40/2015 el legislador haya querido excluir a las universidades públicas de la exención contenida en el artículo 12 de la Ley 52/1997.

Por último, la anterior conclusión no entra contradicción con lo expuesto en nuestra sentencia 693/2018, de 26 de abril de 2018 (recurso de casación 2453/2017), en la que esta Sala declaró que la exención prevista en el artículo 12 de la Ley 52/1997 no ampara a la entidad allí recurrente, Colegio Oficial de Arquitectos de Sevilla.

En esa sentencia de 26 de abril de 2018 [FJ quinto.J] señalábamos que “en los colegios profesionales se trata de hacer valer intereses de los miembros de una determinada profesión, que constituyen, obviamente, un grupo privado y sectorial, no una colectividad pública estrictamente. El fin de una corporación lo constituye la atención de los intereses de sus miembros, rasgo propio de este tipo de personas jurídicas y estos intereses son claramente intereses privados”. Y también en relación con los colegios profesionales decíamos a continuación —citando una anterior sentencia de 28 de febrero de 2011 (casación 2054/2008)— que “[...] se trata de entes cuya naturaleza es mixta con componentes de claro perfil público, pero con una base de intereses privados. De ahí que la Administración corporativa a la que pertenecen los colegios profesionales pueda calificarse de fronteriza entre los entes públicos y los entes privados. Su función principal no es pública, sino que tiene por fin esencial la gestión de aquellos intereses privativos de sus miembros que derivan del ejercicio de la profesión común. Son corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero también atienden finalidades de interés público”. Pues bien, las notas son distintas en el caso de las universidades públicas que ahora nos ocupa. Ya hemos visto que su creación tiene por objeto la prestación de un servicio público consistente en la realización de todas las funciones que se enumeran en el artículo 1.2 de la Ley Orgánica 6/2001; que están sujetas a un régimen jurídico que netamente debe calificarse como jurídico-público; y, en fin, que tal caracterización está presente en todos los ámbitos de su actuación a los que antes nos hemos referido (contratación pública, titularidad de bienes de dominio público afectos al cumplimiento de sus funciones, personal docente y no docente compuesto por funcionarios, exacción de tasas...). Y todo ello es lo que nos lleva a concluir que las universidades públicas siguen estando comprendidas en la exoneración o dispensa que se contempla en el artículo 12 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre».

◆ **Ámbito objetivo**

Artículo 2

«El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con:

a) La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos.

b) Los contratos administrativos y los actos de preparación y adjudicación de los demás contratos sujetos a la legislación de contratación de las Administraciones públicas.

c) Los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho público, adoptados en el ejercicio de funciones públicas.

d) Los actos administrativos de control o fiscalización dictados por la Administración concedente, respecto de los dictados por los concesionarios de los servicios públicos que impliquen el ejercicio de potestades administrativas conferidas a los mismos, así como los actos de los propios concesionarios cuando puedan ser recurridos directamente ante este orden jurisdiccional de conformidad con la legislación sectorial correspondiente.

e) 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 concurran con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad.

f) Las restantes materias que le atribuya expresamente una Ley».

Los derechos fundamentales a los que se refiere el primer apartado son los establecidos en los artículos 14 a 29 de la CE, así como el derecho relativo a la objeción de conciencia del artículo 30.2 CE. Así se desprende de lo dispuesto en el artículo 53.2 de la CE, que regula el procedimiento sumario y el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Los apartados b) y d), hacen referencia a lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y también se aplicarán a las subvenciones concedidas con arreglo a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

En lo relativo a la responsabilidad patrimonial, hay que acudir a los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

JURISPRUDENCIA

- **Entidad local. Anulación de declaraciones de naturaleza política al margen del interés municipal y de sus competencias. Declaración de independencia del Ayuntamiento de Caldes de Montbui (Barcelona).**

Tribunal Supremo (Sala 3.ª, sección 4.ª). Sentencia de 26 de junio de 2019, rec. 5075/2017 (ECLI:ES:TS:2019:2088).

«[...] El artículo 106.1 de la CE, reiterado en el artículo 8.1 de la LOPJ, establece el principio de impugnabilidad universal de las disposiciones y resoluciones administrativas, conatural a nuestro Estado de derecho. Todos los poderes públicos están sometidos a la ley (artículo 9.1 y 9.3 de la CE) y, por ello, lo está la propia Administración Pública, entendida esta en un sentido lato (artículo 103.1 de la CE). Por eso el artículo 1.1 de la LJCA cuando determina el ámbito de este orden de jurisdicción lo hace en relación con toda la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho administrativo, incluyéndose en dicho ámbito, como no podía ser de otro modo, las entidades que integran la Administración local [artículo 1.2 c) LJCA].

El artículo 2 a) de la LJCA, en correlación con la redacción actual del artículo 29.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, operada por la disposición final 3.ª de la Ley 40/2015, llega aún más allá cuando dispone que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con la protección de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueren procedentes, todo ello respecto de los actos, la inactividad o las vías de hecho del Gobierno, lo que hay que extender a los actos de gobierno de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

Esos actos, inactividad o vías de hecho del Gobierno, o de los citados Consejos de Gobierno son los que tradicionalmente se han denominado actos políticos. No están sometidos necesariamente al Derecho administrativo, pero, sin embargo, la LJCA no niega el control judicial sobre ellos que, por otra parte, ya había sido declarado y ejercido con intensidad por nuestra jurisprudencia, en todos los supuestos en los que ese control es judicialmente asequible [por todas, sentencias de 28 de junio de 1994 (rec. 7105/1992), 4 de abril de 1997 (recs. 602/1996, 634/1996 y 726/1996 o, más recientemente, 20 de noviembre de 2013 (rec. 13/2013)].

Es indiscutido así, como entiende el auto de admisión, que la vieja doctrina del acto político del Gobierno no puede ser invocada hoy, en ningún caso, como fundamento de la inadmisibilidad de un recurso contencioso-administrativo porque es obligado que el juzgador entre a conocer del acto, de la inactividad o de la vía de hecho que se enjuicie para determinar si en los mismos existen elementos susceptibles de control jurisdiccional.

Para hablar de actos políticos de Gobierno —o de los Consejos de Gobierno— es necesaria no solo su procedencia formal (que contempla el artículo 2 a) LJCA), sino también que tengan por contenido una determinación de la denominada “dirección política” del órgano que la emite que ostente total libertad en el fin, de forma que el contenido de esa decisión permita optar entre varias opciones y que todas ellas sean lícitas y admisibles en el sentido constitucional y legal de la palabra, con la consecuencia de que el acto no será controlable judicialmente en sus elementos de fondo, pero sí en los elementos reglados que nuestra jurisprudencia ha denominado “judicialmente asequibles”.

Viniendo ya al caso objeto de enjuiciamiento resulta significativo que el artículo 2 a) de la LJCA no incluye a las entidades locales cuando contempla los actos políticos —del Gobierno o de los Consejos de Gobierno— lo que es índice de la dificultad de que, al menos en principio, estos entes puedan adoptar acuerdos de orientación de su autogobierno en los que el contenido de la decisión sea enteramente libre en cuanto al fin.

Y es que la doctrina que se acaba de exponer no conoce ni admite excepción en relación con las entidades locales, por lo que la sentencia de apelación que enjuicamos hace una apreciación errónea y debe ser casada.

[...] Lo impugnado en el caso es un acto administrativo que, con independencia de su contenido político, sus efectos y su finalidad es, en forma evidente, susceptible de control judicial y ha de ser valorado en su conjunto. De esa valoración resulta en forma evidente que el acuerdo incurre en un vicio patente de falta de competencia que debe determinar su nulidad de pleno Derecho, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.1 b) de la LRJPAC aplicable al mismo».

◆ **Materias excluidas**

Por otro lado, el artículo 3 recoge las **materias que quedarán excluidas del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.**

Artículo 3.

«No corresponden al orden jurisdiccional contencioso-administrativo:

- a) Las cuestiones expresamente atribuidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social, aunque estén relacionadas con la actividad de la Administración pública.
- b) El recurso contencioso-disciplinario militar.
- c) Los conflictos de jurisdicción entre los juzgados y tribunales y la Administración pública y los conflictos de atribuciones entre órganos de una misma Administración.
- d) Los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las normas forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica».

JURISDICCIÓN Y PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

PASO A PASO

Jurisdicción y procedimiento contencioso-administrativo. Paso a Paso se constituye como una guía eminentemente práctica, en la que el lector podrá conocer en detalle diversas partes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

En esta obra, dividida en tres grandes bloques temáticos, analizamos, en primer lugar, el ámbito de aplicación como los distintos órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. En segundo lugar, se realiza un análisis pormenorizado de las disposiciones comunes a todo procedimiento contencioso-administrativo (plazos, medidas cautelares, cuestiones incidentales, costas procesales, etc.). Y, en tercer lugar, explicamos paso a paso y en detalle el procedimiento contencioso-administrativo. Todo ello acompañado de una selección de la jurisprudencia y doctrina más destacada, cuestiones prácticas y, como es habitual en la colección *Paso a paso*, un anexo de formularios prácticos.



L. ALFREDO DE DIEGO DÍEZ

Magistrado, doctor en Derecho y profesor de Derecho Procesal

Doctorado en la Facultad de Derecho de Valladolid *cum laude*, ha ejercido la docencia desde 1982 en diversas universidades españolas.

En la actualidad se encuentra destinado en el orden contencioso-administrativo, en los juzgados centrales de la Audiencia Nacional.

Es autor de múltiples artículos doctrinales y de más de una treintena de monografías.



www.colex.es



PVP 20,00 €

ISBN: 978-84-1359-439-2

