**DERECHO PROCESAL**

**TEMA 59**

**EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: REFERENCIA A LOS SISTEMAS EN DERECHO COMPARADO Y A SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN ESPAÑA. NATURALEZA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. ÁMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO. CUESTIONES PREJUDICIALES.**

**EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: REFERENCIA A LOS SISTEMAS EN DERECHO COMPARADO Y A SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN ESPAÑA.**

El proceso en que se ventilan pretensiones relativas a actuaciones de las Administraciones Públicas sujetas a Derecho Administrativo o disposiciones de rango inferior a la Ley se ha denominado tradicionalmente en nuestro ordenamiento jurídico *recurso contencioso-administrativo*.

Este proceso está regulado actualmente por la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13 de julio de 1998, que sustituye a la anterior de 1956.

**Sistemas de derecho comparado.**

Históricamente, los sistemas de control judicial de la Administración han sido esencialmente tres:

1. Sistema administrativo, que atribuye el conocimiento del proceso contencioso-administrativo a órganos administrativos, distinguiéndose dentro de él dos modalidades:
2. Sistema de competencia retenida, en el que la resolución de los asuntos contencioso-administrativos se atribuye a los órganos encargados de las generales cuestiones administrativas u órganos directivos de la Administración.
3. Sistema de competencia delegada, en el que tal resolución se atribuye a órganos específicos creados al efecto, como el Consejo de Estado.
4. Sistema jurisdiccional, que atribuye el conocimiento del proceso contencioso-administrativo a órganos jurisdiccionales, distinguiéndose dentro de él dos modalidades:
5. Sistema de jurisdicción ordinaria, en el que la resolución de los asuntos contencioso-administrativos se atribuye a los órganos jurisdiccionales ordinarios.
6. Sistema de jurisdicción específica, en el que tal resolución se atribuye a órganos jurisdiccionales especializados en enjuiciar la actuación de la Administración Pública.
7. Sistema mixto, en el que la resolución de los asuntos contencioso-administrativos se atribuye a órganos especiales carácter mixto en los que se integran miembros de la carrera judicial y funcionarios.

**Su evolución histórica en España.**

Sin perjuicio de precedentes aislados y casuísticos en el derecho antiguo, España tomó de Francia en el siglo XIX el modelo de un sistema contencioso-administrativo, apuntado en el Estatuto de Bayona en su forma napoleónica estricta, si bien su instauración efectiva no tuvo lugar hasta 1845.

Con la revolución de 1868 se atribuyó el conocimiento de la materia contencioso-administrativa a los órganos jurisdiccionales ordinarios, pero la Restauración volvió al sistema anterior, que pronto entra en crisis.

La ley Santamaría de Paredes introdujo en 1888 un sistema mixto, el cual se sistematizó en el texto refundido de la Ley de lo Contencioso-Administrativo de 1952, y fue sustituido por Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, la cual:

1. Configuró a los tribunales contencioso-administrativos como auténticos órganos jurisdiccionales, que conforman un orden especializado dentro del poder judicial.
2. Introdujo el principio de especialización técnica de los magistrados de este orden.
3. Permitió la revisión de los actos administrativos por cualquier infracción del ordenamiento jurídico y eliminó prácticamente todas las inmunidades de jurisdicción.

La Ley de 1956 fue reformada en diversas ocasiones con objeto de acomodarla a las exigencias constitucionales y a los postulados de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985, así como complementada por otras normas, entre las que destacó la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de 26 de diciembre de 1978.

No obstante, a pesar del esfuerzo de la jurisprudencia para adaptar la Ley Jurisdiccional de 1956 a los postulados constitucionales, pronto se vio la necesidad de dotar de un nuevo marco legal general al proceso contencioso-administrativo, lo que tras diversos intentos frustrados se hizo con la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13 de julio de 1998, cuyas características fundamentales son las siguientes:

1. Sigue en gran parte los postulados de la Ley de 1956.
2. Abandona la naturaleza del proceso contencioso-administrativo como estrictamente revisor de una actuación previa de la Administración, permitiendo dirigirlo contra la inactividad y las vías de hecho de la misma.
3. Introduce la cuestión de ilegalidad, dirigida a la declaración de nulidad de disposiciones reglamentarias con efectos *erga omnes*.
4. Profundiza la tutela cautelar.
5. Aumenta las garantías de ejecución de las sentencias estimatorias del recurso.

La Ley Jurisdiccional de 1998 ha sido reformada en múltiples ocasiones, generalmente con medidas que tratan de agilizar los procesos y reducir la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos, destacando especialmente la reforma operada por la Ley de 21 de julio de 2015, que regula sobre nuevas bases el sistema casacional.

**NATURALEZA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.**

La naturaleza de la jurisdicción contencioso-administrativa viene determinada por los principios constitucionales que la informan, que se contienen fundamentalmente en los siguientes preceptos de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978:

1. Su artículo 1.1, que constituye a España en un Estado de Derecho, de lo que se deriva el mandato de su artículo 9.1, que dispone que “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico” y la proclamación por su artículo 9.3 de, entre otros, los principios de legalidad, jerarquía normativa e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.
2. Su artículo 103.1, que establece que “la Administración Pública (…) actúa (…) con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”.
3. Su artículo 106.1, que dispone que “los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”.
4. Su artículo 107, que al configurar al Consejo de Estado como “supremo órgano consultivo del Gobierno” impide que la Ley le pueda dotar de facultades revisoras de la actuación de la Administración.
5. Su artículo 117.5, que dispone que “el principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales”, por lo que la jurisdicción contencioso-administrativa es constitucionalmente considerada como una manifestación de la jurisdicción ordinaria, sin perjuicio de la especialización de sus competencias.
6. Su artículo 24, que al consagrar el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos impide que existan parcelas de la actuación de la Administración inmunes al control jurisdiccional o que el proceso contencioso-administrativo pueda limitarse a la mera revisión de la actuación administrativa previa para confirmar, o no, su legalidad objetiva.

Por ello, el proceso contencioso-administrativo no es un *proceso al acto*, sino que es un proceso subjetivo, que enfrenta a dos partes, recurrente y Administración, en el que el primero puede:

1. Impugnar cualquier actividad de la Administración, tanto la actividad formal como la actividad prestacional, las actividades negociales de diverso tipo, las actuaciones meramente materiales o constitutivas de vía de hecho y la inactividad u omisión de actuaciones debidas.
2. Deducir todo tipo de pretensiones más allá de la de mera anulación del acto impugnado y, por tanto, también las de condena a la Administración a dar, hacer o no hacer alguna cosa.
3. Desenvolver una actividad procesal plena, sin estar constreñido a los límites del procedimiento administrativo previo y, por ende, con plenas facultades probatorias, sin perjuicio de que en virtud del principio de autotutela las pretensiones hechas valer en el previo procedimiento administrativo delimiten el alcance de las pretensiones que pueda estimar un órgano contencioso-administrativo.

**ÁMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO.**

El artículo 1.1 de la Ley Jurisdiccional dispone que “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”.

Por ello, quedan fuera del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa las pretensiones que se deduzcan en relación con las disposiciones y actos con rango o fuerza de Ley, cuyo control es monopolizado por el Tribunal Constitucional.

**Ámbito subjetivo.**

Respecto de su ámbito subjetivo, los artículos 1 y 2 de la Ley Jurisdiccional contienen las siguientes reglas:

1. Se entenderá Administraciones Públicas a efectos del proceso contencioso-administrativo:
2. La Administración General del Estado.
3. Las administraciones de las Comunidades Autónomas.
4. Las entidades que integran la Administración local.
5. Las entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas a las administraciones territoriales.
6. La jurisdicción contencioso-administrativa conocerá también de las pretensiones que se deduzcan en relación con:
7. Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes de los órganos constitucionales e instituciones autonómicas análogas.
8. Los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial y la actividad administrativa de los órganos de Gobierno de los Juzgados y Tribunales.
9. La actuación de la administración electoral.
10. Los actos y disposiciones de las corporaciones de Derecho Público, adoptados en el ejercicio de funciones públicas.
11. 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.

**Ámbito objetivo.**

Respecto de su ámbito objetivo, el artículo 2 de la Ley Jurisdiccional dispone que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con:

1. 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.
2. Los contratos administrativos y los actos de preparación y adjudicación de los demás contratos sujetos a la legislación de contratación del sector público.
3. 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.
4. Las restantes materias que le atribuya expresamente una Ley, como la previsión contenida en la disposición adicional séptima de la Ley Jurisdiccional relativa a las cuestiones que suscite el personal de la sociedad anónima estatal Correos y Telégrafos que conserven la condición de funcionarios.

El artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa delimita negativamente el ámbito objetivo de la misma al excluir de su conocimiento a:

1. Las cuestiones expresamente atribuidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social, aunque estén relacionadas con la actividad de la Administración Pública.
2. El recurso contencioso-disciplinario militar, del que conoce la jurisdicción militar.
3. Los conflictos de jurisdicción entre los Juzgados y Tribunales y la Administración Pública y los conflictos de atribuciones entre órganos de una misma Administración.
4. 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 de 3 de octubre de 1979.

Dentro de los ámbitos objetivo y subjetivo expuestos, el artículo 5 de la Ley Jurisdiccional establece lo siguiente:

1. La jurisdicción contencioso-administrativa es improrrogable.
2. Los órganos contencioso-administrativos apreciarán de oficio la falta de jurisdicción y resolverán sobre la misma, previa audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal por plazo común de diez días.
3. La declaración de falta de jurisdicción se efectuará indicando siempre el concreto orden jurisdiccional que se estime competente.

**CUESTIONES PREJUDICIALES**

Dispone el artículo 4 de la Ley Jurisdiccional que la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo se extiende al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden administrativo, directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo, salvo las de carácter constitucional y penal y lo dispuesto en los tratados internacionales.

La decisión que se pronuncie no producirá efectos fuera del proceso en que se dicte y no vinculará al orden jurisdiccional correspondiente.

José Marí Olano

14 de enero de 2025