

José Antonio Moreno Molina

Universidad de Castilla-la Mancha, España

joseantonio.moreno@uclm.es

ORCID: 0000-0001-5504-6880

Antonio Villanueva Cuevas

Universidad de Castilla- La Mancha, España

antonio.villanueva@uclm.es

ORCID: 0000-0003-4923-3705

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.06>

Algunos breves apuntes sobre el recurso contencioso-administrativo en el derecho español

I. El marco regulador de la jurisdicción contencioso-administrativa en España

La justicia administrativa en España está hoy regulada por la Ley 29/1998, de 13 de julio, que vino a sustituir, sin modificar en esencia su planteamiento y el proceso que establecía, a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 27 de diciembre de 1956, una norma calificada por la doctrina española más cualificada como adelantada a su tiempo. En efecto, el sistema jurisdiccional implantado por esa norma, junto a las importantes leyes de Derecho administrativo aprobadas en España en los años 50 (Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, Ley de Expropiación Forzosa de 1954, Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957...), permitió un verdadero y efectivo control de la legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las extralimitaciones de la Administración pública. Sobre este esqueleto procesal la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998 vino a establecer toda una serie de mejoras técnicas y procedió a una ampliación de las actuaciones de las Administraciones sujetas al control judicial, superando la concepción de la justicia administrativa como jurisdicción revisora de actos administrativos previos al reconocer el concepto y extensión de las Administraciones Públicas derivada del modelo constitucional de Estado descentralizado territorial y funcionalmente.

España cuenta pues hoy en España con una relativamente joven norma jurisdiccional contencioso administrativa, que está funcionando bien y en general recibiendo buenas críticas por parte de todos los operadores jurídicos (jueces, abogados, Administraciones públicas, doctrina administrativista). Sin embargo, la perspectiva de la reforma del proceso contencioso administrativo español no se encuentra en modo al-

guno cerrada¹, de hecho la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa 29/1998 ya ha sufrido desde su aprobación algunas modificaciones importantes, por ejemplo para la ampliación de competencias de los Juzgados unipersonales de lo Contencioso.

En el presente trabajo se analizarán, por tanto, los principales aspectos de la regulación vigente en España acerca del control judicial de la Administración

II. El recurso contencioso-administrativo en el Derecho español

La tensión permanente entre potestades, privilegios de la administración y control es lo que ha marcado la historia del contencioso administrativo².

Tradicionalmente en Europa han existido dos sistemas de control de la Administración, el sistema de tipo anglosajón, en el cual se lleva a cabo el control de la administración por los tribunales civiles (ordinarios). La separación de poderes permite el control judicial de las actuaciones de la Administración. El otro sistema es el de origen francés, que ha tenido mucha influencia en España, y permite el control de la Administración por órganos especializados en lo contencioso administrativo. Ahora bien, este sistema ha seguido una evolución doble: en unos países ha desembocado un control judicial de la Administración, llevado a cabo por órganos judiciales e independientes de la administración integrantes del Poder Judicial, con plena independencia e imparcialidad. Sin embargo, en otros países como Francia, la jurisdicción contencioso administrativa se imparte por un órgano integrado dentro de la propia Administración: el Consejo de Estado, que es un órgano administrativo que ha tenido una notable tradición de imparcialidad e independencia frente a la Administración. Si bien es un órgano vinculado a la Administración, está integrado por funcionarios especializados de alto nivel que le han dotado desde el siglo XIX de un importante prestigio. Hasta hace muy poco tiempo en Francia no se había planteado la necesidad de que sean jueces los que juzguen a la Administración.

España asume en un primer momento este sistema francés, sin embargo, en España, el Consejo de Estado, que empieza a resolver cuestiones contencioso administrativas, no reunía las notas de solvencia jurídica, de reconocimiento y de aceptación. Se demandaba pues que fueran los órganos judiciales los que controlaran a la Administración, lo que se va a lograr cuando vio la luz la Ley de la Jurisdicción de 1956, que ya

¹ Al respecto puede verse el libro colectivo, *Diagnosis de la jurisdicción contencioso administrativa*, dir. F.J. Pueyo Calleja, Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial, IX, Madrid, 2006.

² Sobre la evolución histórica de la justicia administrativa en España y en Derecho comparado, se pueden ver, entre otros: J. Barnés Vázquez, *La justicia administrativa en el Derecho comparado*, Madrid 1993; J.R. Fernández Torres, *La formación histórica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (1845-1968)*, Madrid 1998; *idem*, *Historia legal de la jurisdicción contencioso-administrativa en España (1845-1998)*, Madrid 2007; E. García de Enterría, *Hacia una nueva justicia administrativa*, Madrid 1998; M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo. Parte General*, Madrid 2016; J.A. Santamaría Pastor, *La Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid 2010.

garantizó plenamente el control judicial de la Administración. Desde 1956 son jueces integrantes del Poder Judicial los que juzgan a la Administración.

Como se indica en la Exposición de Motivos de la Ley jurisdiccional de 1998, la citada Ley de 1956 “dotó a la justicia administrativa española de las características que hoy tiene y de las atribuciones imprescindibles para asumir la misión que le corresponde de controlar la legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las extralimitaciones de la Administración”³.

Dicha Ley, valorada positivamente por la generalidad de la doctrina⁴, por “afianzar definitivamente el carácter judicial de la Jurisdicción”⁵, entre otras virtudes, como la ampliación del ámbito del recurso o el reforzamiento de la cláusula general de competencia de la misma⁶, y sin perjuicio de reconocer la existencia de algunos defectos, como la excepción del control jurisdiccional sobre los actos políticos o las limitaciones en materia de medidas cautelares, junto con ciertas cuestiones que reflejaban el momento político en el que fue aprobada, se mantuvo vigente cuatro décadas, incluso con posterioridad a la promulgación de la Constitución Española de 1978 y los nuevos derechos que a este respecto la misma reconoce a los ciudadanos.

A este respecto, conviene precisar que, además del principio de legalidad y el derecho a la tutela judicial efectiva previstos en los arts. 9.1 y 24 de la Constitución Española, respectivamente, el art. 103.1 explicita el “sometimiento pleno a la ley y al Derecho” de la actuación de la Administración Pública, encomendando a los tribunales el control de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican” (art. 106.1 de la citada Constitución). En definitiva, nuestra Constitución implanta el Estado de Derecho como crisol de funcionamiento de la sociedad y, desde luego, la Administración Pública también debe cumplir los postulados del mismo, siendo los tribunales, y especialmente, la jurisdicción contencioso-administrativa, la encargada de controlar ese cumplimiento.

Ciertamente, y como bien expone la Exposición de Motivos de la Ley jurisdiccional de 1998, la entrada en vigor de la Constitución –y la labor interpretativa de la jurisprudencia– supuso modificaciones en el contenido de la Ley de 1956, con la derogación implícita de algunos de sus preceptos que no se acomodaban a lo dicho por aquélla. Igualmente, la sociedad española había evolucionado notablemente desde de la citada Ley, reclamando nuevas formas de actuación en defensa de sus derechos. Junto a lo anterior, se habían puesto de manifiesto ciertos problemas, como la necesidad de adecuar la planta judicial a la nueva organización territorial del Estado, basada en la

³ Exposición de Motivos, punto I, de Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

⁴ Entre otros, ver M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo...*, pg. 856; J.A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General II*, Madrid 2016, pgs. 662 a 664.

⁵ M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo...*, pg. 856.

⁶ J.A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho...*, pg. 663.

implantación del Estado autonómico, o la ineficacia de la propia Jurisdicción Contencioso-Administrativa incapaz de hacer frente al aumento de recursos que se produjo⁷.

Todo ello originó, lógicamente, la necesidad de modificar la ley jurisdiccional, dando lugar a la aprobación de una nueva norma, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y que es la actualmente vigente, sin perjuicio de haber sufrido diversas modificaciones. Esta norma de 1998 (en adelante, LJCA) incorpora importantes novedades que responden a la propia evolución normativa y jurisprudencial del ámbito de la jurisdicción administrativa derivada del texto constitucional.

En concreto, y sin perjuicio de que más adelante profundicemos en algunos de estos elementos, la citada Ley recoge, como novedades esenciales, alcanzar la plenitud material en la tutela judicial en el orden contencioso-administrativo, en palabras de su propia Exposición de Motivos, para lo cual se considera esencial ampliar el ámbito material de competencia a "la actividad prestacional, las actividades negociables de todo tipo, las actuaciones materiales, las inactividades u omisiones de actuaciones debidas", cuya ausencia de la legislación antes vigente había sido reiteradamente criticada. Igualmente, por lo que respecta a la planta judicial, la LJCA definió las competencias de los juzgados de lo Contencioso-administrativa y de los juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo. Por último, y entre otras novedades que después iremos desgranando, conviene destacar la introducción de un procedimiento abreviado, más simple y sencillo, que se utiliza para determinadas materias en razón de la limitación la cuantía, y que se basa en el principio de oralidad.

III. Algunas cuestiones sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en España

1. El esquema organizativo de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Actualmente la planta y organización de la jurisdicción contencioso-administrativa se regula en los arts. 6 a 17 LJCA. A este respecto, conviene indicar que el art. 7 de la misma señala que la competencia de los Juzgados y Salas de lo Contencioso es improrrogable, y debe ser apreciada por los mismos incluso de oficio (apartado 2º), y en caso de que el órgano jurisdiccional se considere incompetente, debe remitir las actuaciones a aquel que considere competente para que él siga con el proceso (apartado 3º).

La organización de la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo a lo indicado en la LJCA de 1998, es la siguiente:

a) Juzgados de lo Contencioso-Administrativo

Se trata de órganos de naturaleza unipersonal y se hallan establecidos en cada provincia, abarcando su jurisdicción a todo el ámbito de la misma, aunque excepcio-

⁷ M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo...*, pg. 857.

nalmente pueden crearse Juzgados con jurisdicción limitada a un partido judicial concreto, así como otros que extiendan su jurisdicción a más de una provincia, dentro de la misma Comunidad Autónoma. Entre sus competencias, de manera muy resumida y sin entrar en detalles, se encuentra, por ejemplo, el conocimiento de recursos contra actos de las Entidades Locales – salvo de los instrumentos de planeamiento urbanístico-, contra actos de Administración de las Comunidades Autónomas, salvo que sean dictados por el Consejo de Gobierno de las mismas, de cuantía limitada, así como contra actos de la Administración periférica del Estado y de las Comunidades Autónomas, también de baja cuantía (no superior a 60.000 euros).

b) Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo

Tienen su sede en Madrid, son órganos de naturaleza unipersonal y extienden su competencia a todo el territorio nacional. Entre sus competencias, y sin ánimo exhaustivo, destacan los recursos contra determinados actos en materia de personal de Ministros y Secretarios de Estado; contra actos de los órganos centrales de la Administración General del Estado en los supuestos previstos en dicha Ley; contra las resoluciones dictadas por los Ministros y Secretarios de Estado en materia de responsabilidad patrimonial cuando lo reclamado no exceda de 30.050 euros; o contra las resoluciones que acuerden la inadmisión de las peticiones de asilo político.

c) Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia

Son órganos colegiados que extienden su competencia al ámbito territorial de las CC.AA, aunque en algunas de éstas, atendiendo a sus características territoriales, como Andalucía, Canarias o Castilla y León, existe varias sedes con un reparto territorial de la competencia entre ellas. Las Salas suelen estar divididas en Secciones y sólo existe una Sala, salvo en Andalucía, Castilla-León y Canarias, donde existen 2 Salas.

Estas Salas, además de ostentar la competencia residual (pues conocen de “cualesquiera otras actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a la competencia de otros órganos de este orden jurisdiccional”), tienen, entre otras, competencias en relación con los actos de la Administración local, de CCAA y Administración periférica del Estado no sometidos al conocimiento de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo; respecto a las disposiciones generales emanadas de las CCAA y de las Entidades Locales; actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las CCCA;... Su competencia lo es en única instancia y en vía de recurso.

d) Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional

Está dividida en Secciones y tiene competencia en todo el territorio nacional sobre las materias del art. 11 LJCA. Al igual que la anterior, y atendiendo a dichas materias, puede actuar en única o en segunda instancia. Entre sus competencias, quizá convenga resaltar los recursos contra los actos del Banco de España, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia en defensa de la unidad de mercado.

e) Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo

Es el órgano superior de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y concretamente, es la Sala Tercera del citado Tribunal. Extiende su competencia a todo el territorio nacional, y está compuesto por varias Secciones. Posee igualmente competencias en única y en segunda instancia, destacando, entre otras, las referidas a los actos del Consejo de Ministros y Comisiones Delegadas del Gobierno, o del Consejo General Poder Judicial, o a ciertos actos de órganos constitucionales como el Tribunal Constitucional o las Cámaras Legislativas, entre otros.

2. La amplitud competencial de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

La Jurisdicción contencioso-administrativa en España, según Santamaría Pastor, ejerce un control sobre la actividad administrativa, desde la exclusiva óptica de la legalidad, con carácter plenario y bajo la vigencia del principio dispositivo⁸.

Igualmente, y según el autor citado, dicho proceso tiene un "carácter impugnatorio, esto es, que consiste en un recurso que se interpone contra actos o disposiciones de la Administración", a pesar de que el mismo resalta que la propia "LJCA es sumamente cuidadosa al evitar ésta o parecidas expresiones, al decir que tiene por objeto »las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas«, o de recursos »frente a« o »en relación con« actividades administrativas; pero la idea inicialmente expuesta se encuentra anclada en nuestra tradición jurídica", y sin perjuicio de la evolución histórica producida al respecto y de la que se deriva que dicho carácter no ha sido siempre así⁹.

Sin perjuicio de lo anterior, y como ya se indicó anteriormente, una de las novedades más relevantes de la LJCA ha sido la ampliación del ámbito material de competencias de la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁰ en un intento de superar el carácter "revisor" que caracterizaba a la misma y que exigía, para su intervención, un acto administrativo cuya legalidad hubiera que revisar¹¹. Actualmente, junto a actuaciones formales de las Administraciones Públicas, aquella también controla actuaciones materiales, inactividades y omisiones de actuaciones que las mismas deban realizar.

De esta manera, en los arts. 1 a 3 de la LJCA se precisa el ámbito competencial de la citada jurisdicción, comenzando por una atribución general de competencias a la misma¹², en el primero de los preceptos citados, al indicar que conocerá "de las preten-

⁸ J.A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho...*, pg. 686 y ss.

⁹ Para un conocimiento más profundo de esa evolución histórica, ver cita anterior. En el mismo sentido, M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo...*, pg. 869.

¹⁰ Sobre la extensión de la jurisdicción contencioso-administrativa, entre otros, se puede ver: J. Leguina Villa, *El ámbito de la jurisdicción*, en J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valladolid 1999, pgs. 35 y ss.; también, los comentarios a los artículos respetivos de la LJCA en el número monográfico de la REDA, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1.998*, REDA, nº 100, 1998.

¹¹ Ver J.A. Santamaría Pastor, *Principios de Derecho...*, pg. 687; o M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo...*, pg. 869.

¹² "Cláusula general de atribución de competencia" la llama J.A. Santamaría Pastor, *Principios de De-*

siones 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”.

Lógicamente, la dicción de este precepto lleva a preguntarse cuáles son las Administraciones Públicas cuya actividad se verá sometida al control de la citada Jurisdicción, es decir, el elemento subjetivo de dicha atribución competencial, lo que se resuelve en el apartado 2º del art. 1 de la LJCA, para incluir a la Administración General del Estado, a las Administraciones de las CCAA, a las Entidades que integran la Administración local, y a las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las CCAA o las Entidades locales, junto a ciertos actos de determinados órganos del Estado¹³.

Seguidamente, el art. 2 de la Ley jurisdiccional describe una serie de ámbitos específicos que también serán conocidos por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y que tradicionalmente su control por la misma ha sido controvertido, como en el supuesto de los actos políticos o de gobierno, o más o menos dudosos, como determinados actos de los concesionarios de servicios públicos o los actos separables de los contratos del sector público.

Por último, la LJCA recoge, en su art. 3, una cláusula general de delimitación negativa de competencias, es decir, especifica una serie de materias sobre las cuales no va tener competencia la jurisdicción contencioso-administrativa. En concreto, serían: aquellas cuestiones que expresamente estén sometidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal o social, aunque sean materias relacionadas con la actividad de la Administración Pública; el recurso contencioso-disciplinario militar; los conflictos de jurisdicción entre los Juzgados y Tribunales con la Administración Pública y los conflictos de atribuciones entre órganos de una misma Administración Pública; y 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.

Para finalizar con este apartado, simplemente señalar que la competencia de este orden jurisdiccional también se extiende, de acuerdo a lo indicado en el art. 4 de la Ley,

recho..., pg. 664, o “criterio objetivo de delimitación”, según M. Sánchez Morón, *Derecho Administrativo...*, pg. 858.

¹³ En concreto, el apartado 3º de dicho art. 1 de la LJCA, se refiere a:

- 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.”

al conocimiento de las cuestiones prejudiciales e incidentales directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo, aunque sean competencia de otra jurisdicción, salvo las de carácter constitucional y penal y lo indicado en los Tratados Internacionales, si bien la resolución de la Jurisdicción Contenciosa al respecto no vincula al orden jurisdiccional correspondiente.

IV. Perspectivas de futuro para la justicia contencioso-administrativa en España

Como hemos podido comprobar a lo largo del presente trabajo, la tutela judicial de los ciudadanos ante las actuaciones de las Administraciones Públicas plantea hoy en España unas cuestiones y presenta unos retos que son comunes a la mayoría de los Estados.

La Jurisdicción Contencioso-administrativa es una pieza capital de un Estado de Derecho que tiene en primer lugar ante sí el reto del notable incremento de la litigiosidad, ya que en las últimas décadas el Contencioso-Administrativo ha visto como los recursos a resolver crecían espectacularmente en número, recursos principalmente planteados en relación con las sanciones de la administración, los tributos, el urbanismo, la función pública, la responsabilidad patrimonial o el control de las potestades administrativas. Mientras que hasta hace relativamente poco tiempo eran escasos los recursos contencioso-administrativos presentados por los ciudadanos, hoy el enorme volumen de actuaciones públicas que asumen en nuestros días las Administraciones, unido al cambio de actitud ciudadana y a la cada vez mayor conciencia ciudadana sobre sus derechos constitucionales y legales y la posibilidad de defenderlos frente a la Administración, han llevado a un muy destacable aumento de los litigios en vía contencioso administrativa. Ello llevó, precisamente, a la implantación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, en un intento, no exento de críticas y dudas, de aliviar la carga de trabajo de órganos jurisdiccionales superiores¹⁴.

¹⁴ Como explica A. Palomar Ojeda, en *Comentarios al artículo 78 de la LJCA de 1998, en Procedimiento y Proceso Administrativo...*, tomo 3; la instauración efectiva de los Juzgados de lo contencioso-administrativo que realiza la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998 fue inicialmente cuestionada por parte de la doctrina y analizada con cierta precaución por parte del sistema judicial. Muchas de dichas dificultades tenían su fundamento en la inexperiencia y falta de tradición para un tránsito del enjuiciamiento colegiado de los asuntos contencioso-administrativo al enjuiciamiento unipersonal, en principio, más propicio a la desigualdad de doctrina y de criterio. Pasados ya algunos años desde esta creación e instauración efectiva de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, podemos indicar que gran parte de las reticencias de origen han desaparecido y han quedado reducidas a problemas prácticos concretos de funcionamiento y de reparto competencial. El hecho de que sea esta la discusión y no otra (la de su necesidad y existencia misma) demuestra que aquellas reticencias no estaban justificadas.

Al respecto, y con carácter general, puede verse el trabajo de J.M. Chamorro González, *El diseño competencial del orden jurisdiccional contencioso-administrativo establecido por la Ley 29/1998, de 13 de julio*, REDA, nº 103, abril-junio, 1999.

A pesar de ello, y si bien tras la LJCA se puede decir que la planta judicial en lo Contencioso-Administrativo ha quedado bien configurada¹⁵, ello no ha impedido ese aumento de la litigiosidad y el consiguiente retraso en la resolución de los asuntos.

Por otra parte, pese al establecimiento en España de un nuevo procedimiento abreviado en la LJCA, la misma mantuvo como procedimiento general el mismo que regulaba la Ley de la Jurisdicción de 1956. Y ese procedimiento podría sin duda ser reformado en busca de una mayor agilidad y eficacia.

Otra cuestión que preocupa en España es la justicia cautelar, es decir, la posibilidad de adopción de medidas cautelares que garanticen la eficacia del propio recurso. Si bien la LJCA de 1998 introdujo la posibilidad de adopción de medidas cautelares positivas y mejoró las normas reguladoras de las medidas, esta justicia cautelar presenta todavía problemas en algunos casos derivados de la interpretación judicial de los criterios a utilizar.

La ejecución de las sentencias contra la Administración plantea también importantes problemas por las dificultades de conseguir que la Administración cumpla y ejecute lo dictaminado por el Tribunal Contencioso-Administrativo, y aunque la LJCA ha establecido medidas importantes al efecto, se podría incidir más en la cuestión.

En fin, otro tema que hoy plantea la justicia administrativa en España y que podría ser reformado es el referente a las costas procesales o gastos derivados del proceso judicial. La LJCA no quiso establecer el sistema del vencimiento o criterio objetivo que penaliza a quien ve sus pretensiones plenamente rechazadas, pese a que en su día así lo preveía el Proyecto de Ley de la Jurisdicción presentado por el Gobierno. El resultado es que en España el recurrente no suele ser condenado en costas, lo que no evita el planteamiento de muchos recursos judiciales sin apenas fundamento, que tienen como exclusivo objeto la obtención de medidas cautelares para dilatar la ejecutividad del acto administrativo¹⁶. Podría sin duda acogerse el modelo del proceso civil en España, que sigue el criterio del vencimiento objetivo (artículo 394 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

Bibliografía

- Arozamena Sierra J., *Los recursos procesales: súplica, apelación y revisión*, en J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valladolid, 1999.
- Barnés Vázquez J., *La justicia administrativa en el Derecho comparado*, Madrid 1993.

¹⁵ Véase C. Lesmes Serrano, *Derecho orgánico judicial contencioso administrativo*, en *Diagnóstico de la jurisdicción contencioso administrativa. Perspectivas de futuro*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2005, p. 44.

¹⁶ P. Cancer Minchot, *La Administración ante la jurisdicción contenciosa. Aspectos críticos*, en *Diagnóstico de la jurisdicción contencioso administrativa. Perspectivas de futuro*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2005, p. 298.

- Cancer M.P., *La Administración ante la jurisdicción contenciosa. Aspectos críticos*, en *Diagnosis de la jurisdicción contencioso administrativa. Perspectivas de futuro*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2005.
- Chamorro González J.M., *El diseño competencial del orden jurisdiccional contencioso-administrativo establecido por la Ley 29/1998, de 13 de julio*, REDA, nº 103, abril-junio, 1999.
- Chinchilla Marín C., *La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*, Civitas 1992.
- Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid 1998.
- Comentarios a los artículos 129 a 136 de la LJCA de 1998*, en *Procedimiento y Proceso Administrativo Práctico*, tomo 3, dir. J.A. Moreno Molina, M.F. Massó Garrote y F. Pleite Guadañillased, Madrid 2006.
- Curso de Derecho Administrativo*, Madrid 1999.
- Del Guayo Castiella I. y Domingo López E., *Disposiciones comunes a los Títulos IV y V*, en la obra colectiva *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, Madrid 1999.
- Diagnosis de la jurisdicción contencioso administrativa*, dir. F.J. Pueyo Calleja, Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial, Madrid 2006.
- Fernández Torres J.R., *La formación histórica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (1845–1968)*, Madrid 1998.
- García de Enterría E., *Hacia una nueva justicia administrativa*, Madrid 1998.
- Garrido Cuenca N., *Comentarios a los artículos 1 y 2 de la LJCA*, en *Procedimiento y Proceso Administrativo Práctico*, dir. J.A. Moreno Molina, M.F. Massó Garrote y F. Pleite Guadañillas, Madrid 2006.
- González Pérez J., *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, 1990.
- Gil Ibañez J.L., *Las medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo (una visión práctica)*, Madrid 2001.
- Historia legal de la jurisdicción contencioso-administrativa en España (1845–1998)*, Madrid 2007.
- La batalla por las medidas cautelares*, Madrid 1992.
- La tutela cautelar*, en J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valladolid 1999.
- Leguina Villa J., *El ámbito de la jurisdicción*, en J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valladolid 1999.
- Leguina Villa J. y Sánchez Morón M., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valladolid 1999.
- Lesmes Serrano C., *Derecho orgánico judicial contencioso administrativo*, en *Diagnosis de la jurisdicción contencioso administrativa. Perspectivas de futuro*, dir. F.J. Pueyo Calleja, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2006.
- Martínez Alarcón M.L., *Comentarios a los artículos 103 y ss. de la LJCA de 1998*, en *Procedimiento y Proceso Administrativo Práctico*, dir. J.A. Moreno Molina, M.F. Massó Garrote y F. Pleite Guadañillas, Madrid 2006.
- Palomar Ojeda A., *Comentarios al artículo 78 de la LJCA de 1998*, en *Procedimiento y Proceso Administrativo Práctico*, dir. J.A. Moreno Molina, M.F. Massó Garrote y F. Pleite Guadañillas, Madrid 2006.
- Procedimiento y Proceso Administrativo Práctico*, dir. J.A. Moreno Molina, M.F. Massó Garrote y F. Pleite Guadañillas, Madrid 2006.
- Sánchez Morón M., *Derecho Administrativo. Parte General*, Madrid 2016.

Santamaría Pastor J.A, *La Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid 2010.

Streszczenie

José Antonio Moreno Molina, Antonio Villanueva Cuevas

Kilka uwag na temat środków prawnych w postępowaniu sądownoadministracyjnym w prawie hiszpańskim

Kontrola działalności administracji publicznej w Hiszpanii dokonywana jest na różne sposoby. Jednym z nich jest monitorowanie działań administracji publicznej przez sędziów i sądy. W ramach podejmowanych działań administracja publiczna musi także przestrzegać obowiązujących przepisów prawnych. W rzeczywistości jest to konsekwencja podporządkowania jej prawu, w szczególności zaś prawu przewidzianemu w art. 103 s. 1 hiszpańskiej konstytucji z 1978 r. Jednak nie zawsze tak było, a wprowadzenie sądowej kontroli administracji publicznej w Hiszpanii poprzedził długi proces historyczny. Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie instytucji sądowej kontroli działalności administracji publicznej w Hiszpanii, jak również problemów, z którymi się obecnie boryka.

Summary

José Antonio Moreno Molina, Antonio Villanueva Cuevas

Some remarks on legal means in administrative court proceedings in Spanish law

The control of the activity of the public administration in Spain is done in different ways. One of them is monitoring public administration activities by judges and courts. The public administration also has to comply with the laws in its actions. Actually, this is a consequence of its subjection to law and the right provided for in art. 103 p. 1 of the Spanish Constitution of 1978. However, this was not always the case, and the introduction of the judicial control of administration in Spain was preceded by a long historical process. This paper aims to present the judicial control of the administrative activity in Spain, as well as problems that it faces at the moment.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, działalność publiczna, monitorowanie działalności publicznej, prawa obywateli, kontrola sądowa

Keywords: public administration, public activity, monitoring of public activity, rights of citizens, judicial control

