

FERNANDO GARRIDO FALLA  
*Catedrático (†2003) de la Universidad Complutense  
Ex Magistrado del Tribunal Constitucional*

# TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOLUMEN III

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

SEGUNDA EDICIÓN

con la colaboración de  
**ALBERTO PALOMAR OLMEDA**  
*Magistrado de lo Contencioso-Administrativo  
y Profesor de Derecho Administrativo*  
y **HERMINIO LOSADA GONZÁLEZ**  
*Letrado del Tribunal Constitucional*



*tecno*

## ÍNDICE

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN .....	<i>Pág.</i>	13
PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN .....		15

### TÍTULO I

#### PRINCIPIOS COMUNES A LOS DIFERENTES MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

CAP. I. PRINCIPIOS Y ÁMBITO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA .....		19
1. LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES EN EL SISTEMA DE LAS GARANTÍAS JURÍDICAS .....		19
2. LOS PRINCIPIOS DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA .....		20
A) El principio de la legalidad .....		20
B) El principio del derecho subjetivo vulnerado y del interés agraviado .....		21
CAP. II. EL RECURSO COMO MEDIO DE REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....		23
1. REVISIÓN DE OFICIO Y VÍA DE RECURSO .....		23
A) La revisión de los actos administrativos por motivos de legalidad .....		23
B) Revisión de oficio .....		24
C) La revisión mediante recurso .....		29
2. CLASIFICACIÓN GENERAL DE LOS RECURSOS Y PLAN DE LA EXPOSICIÓN .....		30
3. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS .....		31
A) El recurso como acto de los particulares .....		31
B) Derecho a recurrir y derecho de petición .....		32
CAP. III. LA LEGITIMACIÓN PARA RECURRIR .....		35
1. EL CONCEPTO PROCESAL DE LEGITIMACIÓN .....		35
2. LA LEGITIMACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO .....		36
A) Planteamiento del problema .....		36
B) Recursos de plena jurisdicción y de anulación .....		37
C) Tratamiento procesal de la legitimación .....		39
3. LA LEGITIMACIÓN EN NUESTRO DERECHO POSITIVO .....		41
A) Legitimación para recurrir en vía administrativa y contencioso-administrativa ...		41
CAP. IV. LOS MOTIVOS DE IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ...		46
1. LA ILEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COMO MOTIVO DE IMPUGNACIÓN .....		46
2. CONSIDERACIÓN ESPECIAL DE LA DESVIACIÓN DE PODER .....		51

3.	LA REVISIÓN DE LOS HECHOS POR VÍA DE RECURSO .....	55
	A) Los presupuestos fácticos como causa del acto administrativo .....	55
	B) La fiscalización de los hechos en el Derecho comparado .....	56
	C) La solución de nuestro Derecho .....	57
4.	¿PUEDE SERVIR LA LESIÓN DE INTERESES ECONÓMICOS COMO FUNDAMENTO DEL RECURSO? .....	59

## TÍTULO II

### RECURSOS ADMINISTRATIVOS

CAP. I.	TEORÍA GENERAL DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS .....	65
1.	CONCEPTO DEL RECURSO GUBERNATIVO .....	65
	A) Definición y notas características .....	65
	B) Recursos y reclamaciones .....	66
2.	FUNDAMENTO Y NATURALEZA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO .....	67
	A) El fundamento .....	67
	B) La naturaleza .....	69
	C) Relaciones entre el recurso administrativo y el contencioso-administrativo ....	69
3.	PODERES DE LA ADMINISTRACIÓN AL RESOLVER RECURSOS .....	71
	A) ¿Es fiscalizable la oportunidad del acto impugnado? .....	71
	B) La revisión de cuestiones no alegadas por el recurrente .....	71
CAP. II.	LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN ESPECIAL .....	73
1.	FORMA Y PLAZO EN LA INTERPOSICIÓN DE RECURSOS .....	73
	A) El escrito de recurso y sus requisitos formales .....	73
	B) El plazo y su cómputo .....	75
2.	AUTORIDAD COMPETENTE .....	77
3.	INTERPOSICIÓN Y TRAMITACIÓN DEL RECURSO .....	78
	A) Efectos no suspensivos de la interposición .....	78
	B) Tramitación .....	79
4.	LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO EN VÍA DE RECURSO .....	80
	A) La resolución expresa y el silencio de la Administración .....	80
	B) Desistimiento y renuncia .....	82
	C) Caducidad de la instancia .....	83
5.	EFFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO .....	83
	A) En cuanto al acto administrativo impugnado .....	83
	B) En cuanto a una posible responsabilidad civil .....	85
6.	CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS .....	85
7.	EL RECURSO DE ALZADA .....	86
	A) Concepto y fundamento .....	86
	B) Recurso de alzada y organismos descentralizados .....	88
	C) Interposición y tramitación .....	91
8.	EL RECURSO DE REPOSICIÓN .....	92
	A) Concepto y fundamento .....	92
	B) Naturaleza jurídica .....	93
	C) Tramitación del recurso .....	94
9.	EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN .....	95
	A) Concepto y fundamento .....	95
	B) Motivos de impugnación .....	95
	C) Interposición y resolución .....	96

## TÍTULO III

## LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

CAP. I. LA EVOLUCIÓN DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA .....	101
1. EL MODELO DE REFERENCIA: EL SISTEMA FRANCÉS .....	101
2. LOS ANTECEDENTES DEL SISTEMA ACTUAL .....	102
A) La situación en el Estado preconstitucional .....	103
B) Los comienzos del Estado constitucional .....	105
C) La instauración de la Justicia administrativa: jurisdicción retenida y jurisdicción delegada .....	107
D) La reforma de 1956 .....	113
E) ¿Unidad de jurisdicción para la Administración pública? .....	114
3. LA NUEVA LEY JURISDICCIONAL DE 1998 .....	115
CAP. II. ORGANIZACIÓN JUDICIAL DEL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	118
1. LA EXTENSIÓN COMPETENCIAL DEL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	118
A) Cuestiones generales: las materias de las que conoce el contencioso-administrativo .....	118
B) La declaración de falta de jurisdicción .....	140
2. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA ..	141
A) Juzgados de lo Contencioso-administrativo .....	142
B) Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo .....	148
C) Sala de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia ....	149
D) Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional .....	152
E) Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo .....	153
F) Reglas comunes de interpretación a efectos de determinación de la competencia .....	155
G) Competencia territorial .....	155
3. LAS REGLAS DE FUNCIONAMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE ASUNTOS DE LAS SALAS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	157
A) Tribunal Supremo .....	157
B) Audiencia Nacional .....	158
C) Tribunales Superiores de Justicia .....	158
D) Reglas generales de distribución de asuntos .....	158
4. LA NUEVA CONFIGURACIÓN DE LA OFICINA JUDICIAL .....	159
A) Consideraciones y principios generales de organización y funcionamiento de la Oficina Judicial .....	160
B) Referencias a la Oficina Judicial desde una perspectiva funcional .....	161
C) La organización de la Oficina Judicial .....	162
CAP. III. LAS PARTES EN EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	167
1. LAS PARTES EN EL PROCESO .....	167
2. CAPACIDAD PROCESAL .....	169
3. LEGITIMACIÓN PROCESAL .....	170
A) Legitimación activa: La condición de demandante .....	172
B) Legitimación pasiva: La condición de demandado .....	180
4. REPRESENTACIÓN Y DEFENSA DE LAS PARTES .....	182

CAP. IV. EL OBJETO DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	185
1. OBJETO DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	185
A) Actividad administrativa impugnabile .....	187
B) El recurso contencioso-administrativo fundado en la inactividad de la Administración .....	189
C) El recurso contra la vía de hecho .....	193
D) Actos impugnables que no proceden de las Administraciones Públicas .....	195
2. LAS PRETENSIONES DE LAS PARTES EN EL ÁMBITO DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	196
A) Anulación de actos y reconocimiento judicial de situaciones jurídicas individualizadas .....	197
B) La pretensión en la vía de la inactividad administrativa .....	198
C) La pretensión en la vía de hecho .....	199
3. LA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES .....	201
A) Acumulación inicial de pretensiones .....	201
B) Por reunión de pretensiones: La ampliación del recurso interpuesto .....	202
C) La acumulación de procesos .....	203
D) Reglas comunes .....	205
4. LAS REGLAS PARA LA FIJACIÓN DE LA CUANTÍA DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	206
A) Reglas procedimentales comunes de fijación de la cuantía .....	206
B) La valoración de la pretensión .....	207
 CAP. V. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA .....	 209
1. CONCEPTO Y REGULACIÓN .....	209
2. INICIACIÓN DEL PROCESO .....	210
A) Modos de iniciación .....	210
B) Requisitos de la interposición del recurso contencioso-administrativo .....	212
C) Anuncio en los periódicos oficiales y reclamación del expediente administrativo .....	221
D) Emplazamiento de los demandados y admisión del recurso .....	226
3. FASE DE ALEGACIONES .....	232
A) El escrito de demanda .....	232
B) La contestación a la demanda .....	239
4. FASE DE PRUEBA .....	244
A) El derecho a utilizar los medios de prueba .....	244
B) El objeto de la prueba .....	246
C) Carga de la prueba .....	250
D) Medios de prueba .....	252
E) Valoración de la prueba .....	254
F) Proposición y práctica de la prueba .....	255
G) Actividad probatoria de oficio .....	257
5. FASE DE CONCLUSIONES .....	258
A) Apertura del trámite conclusivo .....	258
B) Alcance del trámite conclusivo. La prohibición de plantear cuestiones nuevas ..	261
C) Vista oral .....	262
D) Escrito de conclusiones .....	265
6. TERMINACIÓN DEL PROCESO .....	265
A) Modos de terminación .....	265
B) Sentencia .....	266
C) Otras formas de terminación del proceso .....	282

CAP. VI. PROCEDIMIENTO ABREVIADO .....	291
1. NATURALEZA Y NOTAS GENERALES .....	291
2. COMPETENCIA Y ÁMBITO DEL PROCESO ABREVIADO .....	292
A) Competencia .....	292
B) Ámbito del procedimiento abreviado .....	293
3. FASES DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO .....	296
A) Iniciación del proceso .....	296
B) Juicio oral o vista .....	298
C) Sentencia .....	305
CAP. VII. LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES .....	307
1. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA ....	307
2. EL PROCESO DE LESIVIDAD .....	308
A) Concepto y fundamento .....	308
B) Procedimiento .....	309
C) Un «proceso de lesividad» especialísimo: la anulación de los actos declarativos de derechos en materia de prestaciones de la Seguridad Social .....	314
3. EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ....	318
A) Concepto y fundamento .....	318
B) Procedimiento .....	318
C) Litigios entre Administraciones Públicas y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional .....	322
4. PROCEDIMIENTO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA .....	324
A) El mandato constitucional .....	324
B) La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional .....	325
C) El procedimiento de la Ley Jurisdiccional de 1998 .....	326
5. LA CUESTIÓN DE ILEGALIDAD .....	329
A) La impugnación de actos de aplicación de disposiciones generales .....	329
B) La cuestión de ilegalidad .....	329
C) El procedimiento a seguir .....	330
6. PROCEDIMIENTO EN LOS CASOS DE SUSPENSIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA DE ACUERDOS ...	333
A) Autonomía local e intervención gubernativa .....	333
B) El procedimiento de suspensión en la vigente Ley .....	334
7. EL PROCESO CONTENCIOSO-ELECTORAL .....	336
A) El control judicial en materia electoral .....	336
B) El procedimiento contencioso electoral sobre proclamación de candidaturas y candidatos y sobre proclamación de electos .....	342
8. LOS PROCESOS CONTENCIOSO-CONTABLES .....	352
A) Caracteres y naturaleza de la jurisdicción contable .....	352
B) Órganos de la jurisdicción contable .....	356
C) Los procesos contables: juicio de cuentas, reintegro por alcance y cancelación de fianzas .....	359
CAP. VIII. LA IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	369
1. RECURSOS CONTRA PROVIDENCIAS, AUTOS Y DILIGENCIAS DE ORDENACIÓN .....	369
A) Situación actual en la LJCA .....	370
B) Situación tras la Ley de Modificación (I) .....	373
2. RECURSOS ORDINARIOS CONTRA AUTOS Y SENTENCIAS .....	375
A) Recurso de apelación contra autos de los Juzgados unipersonales .....	375
B) Recurso de apelación contra sentencias .....	377

3.	EL RECURSO DE CASACIÓN .....	384
	A) El recurso de casación común .....	386
	B) El recurso de casación para la unificación de la doctrina .....	403
	C) El recurso de casación en interés de la Ley .....	413
	D) El recurso de casación por infracción de normas de Derecho estatal en relación con las disposiciones emanadas de las Comunidades Autónomas y Entidades locales .....	417
4.	RECURSO DE REVISIÓN (PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN).....	418
	A) Motivos de revisión .....	419
	B) Procedimiento para la tramitación y resolución del recurso de revisión .....	420
CAP. IX. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS .....		422
1.	LA PROBLEMÁTICA RELATIVA AL ÓRGANO COMPETENTE PARA LA EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS .....	422
2.	EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN. ANÁLISIS DE LOS DISTINTOS TIPOS DE CONDENA .....	425
	A) Análisis de los distintos tipos de fallos en que puede consistir una sentencia en orden a su ejecución .....	426
	B) El incidente de inejecución de sentencias .....	430
3.	LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL O LEGAL DE EJECUCIÓN .....	431
4.	LA EXPROPIACIÓN DE LOS DERECHOS DERIVADOS DE UNA SENTENCIA .....	433
5.	LAS FACULTADES DE LA TUTELA JUDICIAL DE LA EJECUCIÓN .....	435
6.	LA EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS .....	436
	A) Extensión de sentencias sin la existencia de procesos previos sustancialmente idénticos .....	436
	B) Extensión de sentencias con la existencia de procesos previos concurrentes ...	438
7.	LAS MODIFICACIONES EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS TRAS LA LEY DE MODIFICACIÓN (I) .....	440
	A) Apunte normativo .....	440
	B) Breve comentario .....	440
CAP. X. EL INCIDENTE DE MEDIDAS CAUTELARES .....		442
1.	LAS MEDIDAS CAUTELARES EN LA LEGISLACIÓN PRECEDENTE .....	442
	A) El principio de ejecutividad y la suspensión del acto .....	442
	B) La insuficiencia de la medida de suspensión .....	446
2.	MEDIDAS CAUTELARES EN LA LEY VIGENTE .....	448
	A) Cláusula de <i>numerus apertus</i> .....	448
	B) Los criterios para la adopción de medidas cautelares .....	449
	C) Clases de medidas cautelares y régimen jurídico de cada una .....	452
	D) El proceso de adopción de medidas cautelares .....	456
BIBLIOGRAFÍA .....		463