

**MANUALES TEMÁTICOS
CON LEGISLACIÓN COMENTADA**

JURISDICCION CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA

Luis Martín Rebollo

**Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí**



© Luis Martín Rebollo, 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: cerrada a 16 de abril de 2026

Depósito Legal: M-10735-2026

ISBN versión impresa: 978-84-1085-848-0

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-849-7

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



SUMARIO

PRÓLOGO	13
----------------------	----

ESTUDIO PRELIMINAR

I.	INTRODUCCIÓN. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO DE CONTROL Y GARANTÍA	18
II.	LAS TRANSFORMACIONES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA. BREVE EVOLUCIÓN HISTÓRICA	23
	A) El origen del contencioso en Francia. Un modelo en expansión ..	24
	B) La evolución en España: del siglo XIX a la ley de 1956	28
	C) De la ley de 1956 a la ley de 1998	36
III.	LA LEY 29/1998, DE 13 DE JULIO, REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS. REFERENCIA AL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA JURISDICCIONAL	48
	A) Naturaleza, extensión y límites de la jurisdicción contencioso-administrativa	49
	B) Dónde se puede recurrir: la planta de la jurisdicción y el reparto de competencias entre los distintos órganos	56
	C) Quién puede recurrir: las partes (legitimación procesal y otros requisitos)	63
	D) Qué se puede recurrir: el objeto del recurso y las pretensiones de las partes	64
	E) Cómo se puede recurrir. El procedimiento ordinario y sus fases principales: interposición del recurso, admisión, demanda y contestación, prueba, vista o conclusiones y Sentencia. Referencia al procedimiento abreviado y a otros procedimientos especiales. En particular, el procedimiento de protección de los derechos fundamentales y el de la cuestión de ilegalidad	66



F)	Medidas cautelares	80
G)	Recursos contra las sentencias: el recurso de apelación y el recurso de casación	81
H)	Ejecución de sentencias	88
I)	Una cuestión marginal: la Administración ante la jurisdicción ordinaria. Especialidades y supuestos	90
IV.	SÍNTESIS DE LAS NOVEDADES MÁS IMPORTANTES DE LA LEY JURISDICCIONAL DE 1998	92
V.	LA DIMENSIÓN SOCIOLÓGICA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	97
VI.	REFLEXIONES FINALES	112
VII.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	118

LEY 29/1998, DE 13 DE JULIO, REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

(BOE núm. 167, de 14 julio)

[anotada y comentada]

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.	127
TÍTULO I. Del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.	147
CAPÍTULO I. Ámbito.	148
CAPÍTULO II. Órganos y competencias	194
CAPÍTULO III. Competencia territorial de los Juzgados y Tribunales	229
CAPÍTULO IV. Constitución y actuación de las Salas de lo Contencioso-Administrativo	231
CAPÍTULO V. Distribución de asuntos	233
TÍTULO II. Las partes.	235
CAPÍTULO I. Capacidad procesal	236
CAPÍTULO II. Legitimación	237
CAPÍTULO III. Representación y defensa de las partes.	254
TÍTULO III. Objeto del recurso contencioso-administrativo.	257
CAPÍTULO I. Actividad administrativa impugnabile	257
CAPÍTULO II. Pretensiones de las partes.	265
CAPÍTULO III. Acumulación.	269
CAPÍTULO IV. Cuantía del recurso	275
TÍTULO IV. Procedimiento contencioso-administrativo.	278
CAPÍTULO I. Procedimiento en primera o única instancia.	278
Sección 1ª. Diligencias preliminares	278
Sección 2ª. Interposición del recurso y reclamación del expediente	281



Sección 3ª. Emplazamiento de los demandados y admisión del recurso . . .	304
Sección 4ª. Demanda y contestación	308
Sección 5ª. Alegaciones previas.	317
Sección 6ª. Prueba	318
Sección 7ª. Vista y conclusiones	324
Sección 8ª. Sentencia	331
Sección 9ª. Otros modos de terminación del procedimiento	339
CAPÍTULO II. Procedimiento abreviado	343
CAPÍTULO III. Recursos contra resoluciones procesales.	352
Sección 1ª. Recursos contra providencias y autos	357
Sección 2ª. Recurso ordinario de apelación	358
Sección 3ª. Recurso de casación	364
Sección 6ª. De la revisión de sentencias	418
Sección 7ª. Recursos contra las resoluciones del Letrado de la Administra- ción de Justicia.	420
CAPÍTULO IV. Ejecución de sentencias y demás títulos ejecutivos	422
TÍTULO V. Procedimientos especiales.	454
CAPÍTULO I. Procedimiento para la protección de los derechos fundamenta- les de la persona.	454
CAPÍTULO II. Cuestión de ilegalidad	470
CAPÍTULO III. Procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos	473
CAPÍTULO IV. Procedimiento para la garantía de la unidad de mercado. . . .	475
CAPÍTULO V. Procedimiento para la declaración judicial de extinción de partidos políticos	480
TÍTULO VI. Disposiciones comunes a los Títulos IV y V.	481
CAPÍTULO I. Plazos.	481
CAPÍTULO II. Medidas cautelares.	485
CAPÍTULO III. Incidentes e invalidez de actos procesales	498
CAPÍTULO IV. Costas procesales	499
DISPOSICIONES ADICIONALES.	501
DISPOSICIONES TRANSITORIAS.	508
DISPOSICIONES DEROGATORIAS.	511
DISPOSICIONES FINALES.	512

I. INTRODUCCIÓN. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO DE CONTROL Y GARANTÍA

1. Se ha dicho —y es verdad— que el Derecho Administrativo pivota en torno a un siempre inestable equilibrio entre ser un instrumento que proporciona a las Administraciones Públicas un conjunto de potestades y privilegios para ayudarles a cumplir su papel de transformación social y, al mismo tiempo, configurarse como un mecanismo de garantía de los ciudadanos y de control del poder. Ambas vertientes traen causa de la Constitución, cuyos arts. 24, 103 y 106 deben ahora recordarse. El primero de estos preceptos se refiere al derecho de los ciudadanos a una tutela judicial efectiva (también frente a la Administración) y los otros dos, al hablar de las Administraciones Públicas, aluden al principio de *eficacia* pero también a la idea de control. El art. 103 habla del sometimiento de todas las Administraciones «a la Ley y al Derecho» y el art. 106 atribuye a los Tribunales el control de «la legalidad de la acción administrativa y el sometimiento de ésta a los fines que la justifican» (art. 106).

Pues bien, es ahora el momento de hablar de las garantías a las que apuntan los preceptos constitucionales citados; un aspecto fundamental del Derecho Administrativo que, a la postre, es siempre un sistema de control. Un sistema de control que no significa solamente amparo, protección y garantía, sino también elemento de eficacia en cuanto que el control coadyuva igualmente, aunque de manera indirecta, a la eficacia, como saben bien las empresas privadas cuando establecen y organizan departamentos de control de calidad.

La jurisdicción contencioso-administrativa hace, pues, referencia a esta idea de control y garantía. Y en ese sentido es un componente *esencial* del Estado de Derecho. En efecto, el Estado de Derecho apela a los principios de legalidad, de separación de poderes y de garantía de los derechos fundamentales y, junto a ellos, finalmente, a la idea de control del poder como contrapunto a una Administración que, como sabemos, actúa de forma privilegiada en el tráfico jurídico y en sus relaciones con los ciudadanos. Por eso necesita inexcusablemente estar controlada. De ahí que el Profesor García de Enterría dijera repetida-



mente que «sin una total y plenaria resolución de ese gran tema de la justicia administrativa el Estado de Derecho es literalmente nada».

Desde estos postulados generales podemos decir que los fines de la justicia administrativa atienden a dos perspectivas: la individual y la colectiva. Desde el primer punto de vista la justicia administrativa sirve para proteger los derechos e intereses de los particulares y satisfacer así sus pretensiones (art. 24 CE). Desde la óptica colectiva hay una finalidad adicional que es coadyuvar al buen funcionamiento, a la eficacia de la Administración (que, según el art. 103 CE, es también un valor constitucional).

Esas dos finalidades (garantía de los derechos y principio de orden interno de la Administración) han estado presentes a lo largo de la historia de la justicia administrativa, aunque, aunque de manera asimétrica. Como vamos a ver a continuación, la jurisdicción contenciosa nació no como una jurisdicción protectora de derechos individuales, sino como una necesidad interna, como un principio de orden. Fue la evolución posterior la que hizo que cambiara el centro de atención para acabar incidiendo en el primer punto de vista: las garantías individuales de los recurrentes.

Así, pues, idea de control; de control jurídico y, más en concreto, entre nosotros, de control judicial, que funciona al margen y es complementario de otro tipo de controles también presentes en los Estados democráticos: los controles políticos y parlamentarios y los controles sociales o mediáticos. Un control, el de la jurisdicción contencioso-administrativa, que constituye, como he dicho, un elemento central del Derecho Administrativo.

Por todo ello la Ley que regula hoy la jurisdicción contencioso-administrativa —Ley 29/1998, de 13 de julio— conforma uno de los dos pilares a los que se refería Maurice Hauriou cuando decía que, al final, el Derecho Administrativo es la jurisdicción y la responsabilidad o, cuando menos, que la jurisdicción contenciosa constituye, junto a las potestades y técnicas de poder administrativas, su contrapeso. De ahí que, con frecuencia se identifique el Derecho Administrativo como *un conjunto de privilegios* (en particular, la autotutela) y *un fuero especial* (el contencioso). Ambas técnicas se insertan en una perspectiva más



amplia: la que concibe el Derecho Público como un equilibrio permanente entre el Estado y el individuo, entre el Poder y la libertad.

2. En las páginas que siguen se tratará de enmarcar esa fundamental institución, empezando por su sentido y por su historia, analizando después sucintamente su ley reguladora y terminando con una referencia a su dimensión sociológica.

Como se deduce de lo que viene diciéndose y enunciado en términos muy simples todo el problema del control de la Administración es una cuestión de equilibrios entre los privilegios que la ley le otorga a aquélla para permitirle cumplir sus tareas de transformación social, y las necesarias garantías para evitar que en uso de esos privilegios la Administración se exceda. Por eso, la historia de esa dialéctica (que culmina hoy en los ya citados artículos 24.1, 103.1 y 106.1 de la Constitución) es la historia de una evolución llena de altibajos que ha sido también la historia del Derecho Administrativo. Una historia impregnada de luchas políticas y de distintas concepciones del Poder.

Importa, pues, una referencia a esa evolución, no sin antes hacer dos o tres precisiones importantes que permitan entender cabalmente lo que sigue.

- a) La primera precisión o, más bien, recordatorio es que en el sistema jurídico-público continental (y, por tanto, en España también) la Administración, cuando actúa, lo hace en el uso de potestades, privilegios y prerrogativas que no tienen los particulares y que le otorga la Ley (puede poner multas, expropiar, autorizar o denegar actividades...). Esas potestades, como digo, deben fundarse en la Ley y su utilización (esto es, su legalidad) es lo que puede ser verificada, o sea, controlada por la jurisdicción contencioso-administrativa.
- b) La segunda aclaración que hay que hacer es que esa jurisdicción funciona de manera un tanto diferente a como lo hace la jurisdicción civil. Y es que en las relaciones civiles, cuando surge un conflicto entre, por ejemplo, el comprador y el vendedor, el arrendador y el arrendatario, el banco y su cliente, la aseguradora y el asegurado o simplemente entre dos cónyuges o sus causahabientes, nadie puede imponerse por sí mismo al otro, ni siquiera



de forma provisional. Nadie tiene esa potestad. Ante dos posiciones enfrentadas las dos partes creerán tener más derecho que la otra. Y para conseguir que sea creencia sea verdad deben acudir a un juez que es el que declara (de ahí que se hable de juicios declarativos) quién tiene mejor derecho, quien tiene razón. Por eso, una de las dos partes en conflicto (la parte actora, la que inicia el proceso) *demand*a al juez que declare un derecho que cree tener, pero que no puede imponer forzosamente al otro sin esa intervención judicial. Es el juez el que dirá si es así o no.

En la jurisdicción contencioso-administrativa las cosas suceden de manera muy distinta. En las relaciones jurídico-públicas la Administración actúa (impone una multa, prohíbe, ordena, deniega una solicitud...) y el afectado, que cree que esa decisión es ilegal se opone, impugna, *recurre* esa decisión previa con la pretensión de que el juez la revise, es decir, verifique su legalidad y, en su caso, la anule. Es lo que se ha llamado el *carácter revisor* de la jurisdicción contencioso-administrativa. Un carácter que ha cambiado recientemente entre nosotros al admitirse pretensiones distintas de las meramente revisoras (pues ahora cabe el recurso frente a la inactividad o la vía de hecho, con pretensiones de condenas de hacer o de dejar de hacer, además de las de anulación).

Esta diferencia entre cómo actúa una y otra jurisdicción es importante porque explica la posición del recurrente en la jurisdicción contenciosa; una posición que, como regla, supone recurrir, impugnar, oponerse, alzarse frente a algo que ya existe —el acto administrativo— con la pretensión de que se anule. En jurisdicción civil no hay ningún acto que se recurra sino una petición para que el juez declare la existencia de un derecho que hasta ese momento no se tiene reconocido o no se puede activar.

- c) Y finalmente hay que añadir una tercera precisión que se refiere a la organización de esa jurisdicción administrativa. Entre nosotros la jurisdicción contenciosa se incardina plenamente en el Poder judicial, como una jurisdicción especializada servida por jueces que son exactamente iguales que los jueces que sirven en la jurisdicción civil, penal o laboral. De hecho los jueces desti-



nados a la jurisdicción contenciosa (algo menos de 600; en torno al 10% de todos los jueces del país) son jueces que han ganado la oposición y han sido antes destinados a órganos jurisdiccionales de instrucción, de lo civil o de lo penal, han pasado a la jurisdicción contenciosa y pueden cambiar de nuevo a órganos de otras jurisdicciones. Importa retener esto porque, como veremos, no en todas partes la jurisdicción contenciosa está ubicada dentro del Poder judicial.

Así pues, en resumen, para entender la jurisdicción administrativa hay que partir del hecho de que la Administración actúa con potestades y privilegios (la autotutela); que en el uso de esas potestades la Administración dicta actos que pueden ser recurridos; y que ese recurso se interpone y plantea ante órganos judiciales ubicados dentro del Poder judicial: los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

3. En todo caso —y aunque sea reiterativo— hay que insistir una vez más que el Derecho Administrativo y el correlato de la jurisdicción contencioso-administrativa existen porque la Ley otorga a las Administraciones Públicas potestades y poderes exorbitantes del Derecho común que no tienen los particulares. La más importante de esas potestades es, sin duda, la potestad o privilegio de la autotutela que, como se sabe, consiste básicamente en que la Administración, como regla, no tiene necesidad de acudir a juez para imponer sus decisiones. La Administración dicta unilateralmente actos que se presumen válidos, son eficaces e incluso pueden ser ejecutados forzosamente por ella si el afectado no lo hace de forma voluntaria. Este mecanismo de ejecución forzosa admite la excepción de que la propia Administración (art. 117 Ley 39/2015) o los Tribunales de la jurisdicción contenciosa (arts. 129 y ss. de la Ley 29/1998) suspendan la eficacia del acto. Pero, salvo ese supuesto excepcional, el acto puede, como digo, ejecutarse de manera forzosa. El control de dicho acto y su eventual anulación corresponde, precisamente, a la jurisdicción contencioso-administrativa que actúa, pues, normalmente y salvo alguna excepción que no es ahora del caso, *a posteriori*; *ex post facto*, como se suele decir.

Por todo ello podemos concluir diciendo, una vez más, que el Derecho Administrativo es un Derecho que trata de garantizar el equilibrio entre los privilegios de la Administración y las garantías individuales.



Un Derecho que, en esencia, supone un conjunto de privilegios (las potestades) y un fuero especial (el contencioso-administrativo, como contrapeso y técnica de control y garantía. La historia de esa dialéctica entre el Poder y su control, que culmina hoy en los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 de la Constitución y en la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, es la historia de una evolución llena de altibajos a la que me voy a referir en las páginas siguientes y que es también, de alguna manera, la propia historia de la evolución del Derecho Administrativo.

II. LAS TRANSFORMACIONES DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA. BREVE EVOLUCIÓN HISTÓRICA

La jurisdicción administrativa ha sufrido notables transformaciones a lo largo de los años. A ellas se refirió el Profesor García de Enterría en uno de sus últimos libros, titulado significativamente *Las transformaciones de la Justicia Administrativa*. En él García de Enterría constata que las últimas y más recientes transformaciones suponen, a su juicio, un cambio de paradigma que se habría producido en casi toda Europa y, desde luego, en España, tras la Constitución y la Ley Jurisdiccional de 1998. Un cambio de paradigma, entendida esta expresión en el sentido de una transformación de los principios que hasta entonces inspiraban el sistema. Ese cambio significaría, en esencia, que el contencioso-administrativo habría pasado de ser un recurso «objetivo» a un recurso «subjetivo»; esto es, que habría pasado de ser un recurso en el que el recurrente —salvo excepciones— hacía valer un principio abstracto en interés de la legalidad a convertirse en un recurso en el que el recurrente ostenta un auténtico derecho subjetivo constitucionalmente garantizado, *el derecho a la tutela judicial efectiva, un derecho reaccional*, garantizado incluso por el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Un cambio así no sucede de repente. Ha sido el final de un largo proceso no siempre bien conocido y que, por eso, es necesario recordar, siquiera sea brevemente. Esa evolución explica algunas cosas del presente y, desde luego, está en la base de la organización actual de quien está llamado a resolver los conflictos, que, como ya se ha dicho, son órganos del Poder judicial, pero que inicialmente eran órganos de la propia Administración como aún sigue siendo hoy en otros países,



siendo Francia el referente más cercano y el que hay que considerar porque fue justamente en Francia donde nació esta jurisdicción.

A) El origen del contencioso en Francia. Un modelo en expansión

1. El contencioso-administrativo es una institución que apenas tiene 200 años. Surge a principios siglo XIX y se afirma y consolida en el XX siguiendo una trayectoria y un recorrido que ha estado siempre vinculado muy de cerca a la evolución política y constitucional de cada país. Primero en Francia, donde nace esta jurisdicción; luego en España.

La razón de ser, el origen y el papel de la jurisdicción contencioso-administrativa tienen que ver con postulados y derivaciones de la Revolución francesa. De un lado, el surgimiento de una Administración poderosa, que actúa e interviene y cuya actividad había de regular, ordenar y controlar. De otro, la idea del principio de legalidad y la obra intelectual de la Ilustración, de lo que derivan dos ideas centrales: la legalización del poder y, por lo que hace a la incipiente Administración, la institucionalización de su función ejecutiva o aplicativa de la Ley y, por tanto, de su sometimiento a ésta. Esa actividad administrativa podía generar conflictos y, por eso, el sometimiento de la Administración a la Ley necesitaba un órgano o instrumento que los resolviera, que ordenara y evitara disfunciones e ineficacias. La Administración debía, pues, responder de la legalidad de sus actos. Pero, ¿dónde?, ¿cómo?

Al discutirse la nueva organización judicial al año siguiente de la Revolución se va a plantear frontalmente la cuestión de a quién le corresponderá resolver esos conflictos. En ese debate está muy presente la idea de la separación de poderes y esa idea va a tener una consecuencia fundamental a la hora de articular la organización judicial. En el muy citado art. 13 de la Ley 16-24 de agosto de 1790 se puede leer:

«Las funciones judiciales son distintas y permanecen siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de prevaricación, interferir en la forma que fuere las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones».

Administración y tribunales tienen, pues, funciones distintas. Estos no podrán interferir la acción del poder público, es decir, el control no podría ser estrictamente judicial porque los revolucionarios franceses



habían elevado a la categoría de dogma intangible el principio básico de la separación entre la Administración y la Justicia. Un dogma que plasma la Ley que acabo de citar de 1790 y que aún subsiste como principio central del sistema constitucional francés, según ha recordado más de una vez el Consejo Constitucional.

Surge, a partir de ahí, el debate acerca de dónde ubicar la resolución de los conflictos en los que fuera parte la Administración. Para unos debían ser, a pesar de todo, los nuevos tribunales ordinarios; para otros había que crear tribunales especiales aun en contra del principio de unidad organizativa de la justicia que se propugnaba. Finalmente, la rígida interpretación del principio de separación tuvo como consecuencia la última solución: la ubicación del control de la Administración en órganos especializados de ella misma. Esa sería la solución de compromiso que prospera hasta el acomodo final en el Consejo de Estado (creado por Napoleón en 1799), donde acabó ubicándose, hasta hoy mismo, el control de la Administración, junto a los Consejos de Prefectura en la periferia.

La desconfianza hacia los tribunales ordinarios, la interpretación maximalista del dogma de la separación de poder y la idea que condensaba el viejo dicho de que «juzgar a la Administración es también administrar» contribuyeron a esa solución «administrativa» a la que Napoleón dio carta de naturaleza, como digo, al crear el Consejo de Estado. Un Consejo que era, primariamente, un órgano de propuesta y consulta, pero al que se le asignan también, por separado, tareas jurisdiccionales. *Esa segunda función es la que va a denominarse jurisdicción contencioso-administrativa.* Una jurisdicción que se calificaba también como «retenida» por cuanto las decisiones del Consejo, en teoría, no eran más que propuestas que debía hacer suyas el Emperador o los Prefectos, es decir, la Administración activa. En teoría, digo, porque desde el principio esas propuestas fueron prácticamente siempre aceptadas por los órganos de la Administración llamados a decidir. Esa práctica se consolidó legalmente casi cien años después, cuando la Ley de 24 de mayo de 1872 instauró la llamada «jurisdicción delegada», esto es, la consideración de las decisiones del Consejo como decisiones definitivas no necesitadas de ratificación administrativa alguna.



Así, pues, el contencioso-administrativo se configura y ubica en Francia, desde el principio, en el Consejo de Estado cuyos miembros y la institución que encarnaban adquirieron pronto un gran prestigio lo que explica que el modelo continúe hoy básicamente igual.

2. El proceso contencioso adoptaba al principio un modelo estructural similar al de la justicia ordinaria. Solamente se podía acudir al Consejo de Estado (y a los Consejos de Prefectura) en defensa de derechos subjetivos de los particulares como los que se planteaban ante el juez civil: cuestiones derivadas de la vida de los contratos, relaciones de propiedad, expropiaciones... Es lo que se dio en llamar el recurso de «plena jurisdicción»; recurso al que se le uniría luego el denominado recurso objetivo, de anulación o «recurso por exceso de poder», que es el que acabará predominando y consolidándose. Es lo que se ha llamado un «proceso al acto» (sin acto no hay recurso; de ahí que se hablara del carácter «revisor» de la jurisdicción). El llamado proceso al acto tenía como función verificar la legalidad de los actos recurridos, pero no podía imponer conductas a la Administración o sustituirla de algún modo. El Consejo tampoco podía inicialmente adoptar medidas cautelares o ejecutar por sí mismo sus resoluciones; potestades éstas que con el tiempo han ido poco a poco adquiriendo los órganos de la jurisdicción contenciosa.

En ese tipo de recurso los recurrentes actúan legitimados no sólo por poseer derechos sino también por simples intereses y acuden a la jurisdicción con la pretensión de que ésta anule el acto, reglamento o decisión que consideran ilegal y que afecta negativamente a su esfera jurídica o patrimonial. Se trata de un recurso objetivo, como digo, un recurso de naturaleza revisora de actos administrativos previos. Actos que pueden ser el resultado de una actividad reglada (en cuyo caso su control es más sencillo), pero también de una potestad discrecional (supuestos en los que es más difícil controlar y verificar su legalidad y que es donde el Consejo de Estado francés desplegó toda su imaginación con soluciones y técnicas que luego se han instalado entre nosotros, como el control del fin, el de los hechos determinantes o la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados).

Este recurso de anulación es el que poco a poco irá ganando espacio y se consolida cuando en 1872 la jurisdicción deja de ser «retenida» y



pasa a ser «delegada», esto es, cuando el Consejo de Estado decide ya en definitiva.

Ese modelo de jurisdicción revisora no excluye que, andando el tiempo, como luego veremos y sucede también en la Ley española vigente de 1998, las pretensiones que se puedan sostener no sean solamente las de la anulación del acto recurrido sino además, si es el caso, el reconocimiento de derechos y situaciones previas, el cese de una actividad administrativa ilegal o, justo al contrario, la orden de actuar cuando la Administración deja de hacer la actividad que le es debida. Pretensiones que se pueden someter a la decisión jurisdiccional al recurrir un acto administrativo, una vía de hecho carente de cualquier soporte legal o una inactividad administrativa, lo que, como dice García de Enterría en la referencia inicial de este apartado, supone una transformación que cambia y amplía la naturaleza de la jurisdicción más allá de sus estrechos e iniciales límites de verificar la legalidad de actos previos.

Pero lo que importa retener ahora es que el contencioso-administrativo nace en Francia al margen del Poder judicial. Que el control de la Administración no podía ser judicial por impedirlo el principio de la separación entre Administración y Justicia. Y que ese postulado, ese punto de partida, estará en la base del peculiar sistema de control que surge en Francia a principios del siglo XIX y que se expande con rapidez por buena parte de Europa y aun de Latinoamérica.

En su virtud, la principal y reiterada conclusión es que los jueces del poder judicial no pueden interferir en la actividad administrativa. Serán otros órganos de control que sólo por simplificar se van a denominar «jueces», aunque no lo son. Por eso cuesta trabajo entender, desde la perspectiva española (donde el contencioso sí está hoy plenamente judicializado y servido por jueces del Poder judicial ordinario) una dicotomía como la utilizada en la terminología francesa, que distingue entre los llamados «jueces judiciales» (adjetivo literalmente incomprendible entre nosotros: todos los jueces son jueces «judiciales», valga la redundancia) y los llamados «jueces administrativos» (que no son jueces del poder judicial, aunque controlan a la Administración).

Este es, pues, el sistema que se expande por casi toda Europa. Y es también el que se implanta en España a partir de 1845 y a cuya evolución me voy a referir a continuación.



B) La evolución en España: del siglo XIX a la ley de 1956

1. La jurisdicción contencioso-administrativa nace en España, como digo, a partir de 1845, pero bien pudo no existir. ¿Por qué? Pues porque el sistema al que hace un instante me he referido no se deducía necesariamente del modelo político inaugurado por la Constitución de Cádiz en 1812. Más bien al contrario.

En una España ocupada e invadida por los franceses los doceañistas gaditanos parece que se inspiraron en el modelo liberal inglés, cuyas ideas llegaban seguramente en libros y por mar. Y en ese modelo no estaba arraigada la interpretación «heterodoxa» del dogma de la separación entre la Administración y los Tribunales que se había implantado en Francia. De ello se derivaba el no cuestionamiento de que los eventuales conflictos con la Administración los resolvieran los nuevos tribunales que se crean bajo el principio de unidad de jurisdicción. De manera que el contencioso tal y como se configura en Francia no nace en España con el constitucionalismo, no aparece en la Constitución de 1812. Es una construcción tardía que surge treinta años después y en virtud de una serie de hechos y acontecimientos que ha estudiado detalladamente el Prof. Santamaría Pastor.

En efecto, como acabo de decir, los constituyentes doceañistas parece que se inspiraron en el modelo liberal inglés, que suponía una orientación distinta del modelo continental de separación de poderes. En ese modelo inglés el Poder judicial monopoliza la función jurisdiccional y la Administración Pública, sin privilegios, sin autotutela, se ve sometida al control de los tribunales ordinarios como cualquier otra persona. En esas condiciones puede incluso decirse que no había jurisdicción contencioso-administrativa, pero tampoco propiamente Derecho Administrativo si por tal entendemos, básicamente, la regulación de unos privilegios (inexistentes) de la Administración y su control.

El modelo «heterodoxo» francés se impuso a partir de la tercera década del siglo XIX. A ello contribuyeron, como señaló J. Santamaría hace años, diversos factores: la ideología de la Ilustración que implicaba una Administración fuerte; el ejemplo francés vivido por los exiliados que regresan a puestos de responsabilidad tras la muerte de Fernando VII, en 1833 (el más conocido de entre ellos fue el granadino Javier de Burgos, a quien se debe la división provincial que ha llegado a nuestros



días) y, sobre todo, las necesidades derivadas de la guerra civil que estalla nada más morir Fernando VII entre los partidarios de su hija (la futura Isabel II) y los de su hermano, Carlos. Una guerra que necesitaba financiación mediante impuestos que no podían recaudarse con medidas ejecutivas entonces inexistentes, con la consiguiente lentitud que ello conllevaba. A todo ello se añadían, al parecer, las maniobras de boicot de algunos jueces a la nueva legislación.

Todas esas razones coadyuvaban a que fueran naciendo, al principio en el ámbito de la Hacienda, los primeros privilegios administrativos, entre ellos las facultades de autotutela, es decir, la posibilidad de que la Administración declarara obligaciones de hacer de los ciudadanos y pudiera imponerlas por sí misma en caso de incumplimiento (ejecución forzosa); especialmente decisiones tributarias justificadas en las necesidades de financiación derivadas de la guerra carlista. Esas decisiones imponían la necesidad de un cierto contrapeso, un elemento de control que inevitablemente tendría que ser *a posteriori*. El control del acto, esto es, el contencioso-administrativo al estilo francés nace así en 1845 con planteamientos que ya estaban bien lejos del esquema apuntado en la Constitución de Cádiz. Y con ello puede decirse que emerge también el propio Derecho Administrativo con algunas de sus características típicas conocidas.

El modelo francés que se asume parte, como se ha adelantado ya, de la llamada «disidencia» revolucionaria del principio de división de poderes entendido como separación rígida y que supone que ninguno de los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) puede inmiscuirse en el ámbito de los otros. Llevado a sus extremos ello significaría, por ejemplo, que el Poder Ejecutivo no podría dictar ningún tipo de normas (reservadas al Legislativo) y por tanto tampoco normas reglamentarias, aunque pronto se impuso la realidad y se admitió la potestad reglamentaria del Gobierno porque sin reglamentos de desarrollo muchas previsiones de las Leyes eran inviables. Pues bien, de la misma manera y por idénticos motivos derivados del principio de separación el Poder Judicial no podría inmiscuirse en el ámbito del Ejecutivo (y, en consecuencia, de la Administración). Ese planteamiento dogmático y excluyente chocaba con una necesidad, la de que «alguien» ejerciera cierto control de la actividad administrativa; una necesidad impuesta no ya por razones de protección de derechos individuales sino por una razón mucho



más pragmática, por una pura cuestión de orden interno que evitara disfunciones, ineficacias y despilfarro. Y surge entonces la idea de crear dentro de la propia Administración un órgano específicamente dedicado al control. Habría, pues, un criterio de división de trabajo según el cual la llamada «Administración activa» sería controlada por otro órgano *de la propia Administración*; un órgano especializado que acabaría siendo, como ya he dicho, el *Consejo de Estado*.

El control de la Administración fuerte y centralizada, como la que pretendía configurar la burguesía revolucionaria francesa, recae, pues, en la propia Administración, porque el dogma de la separación de poderes, tal y como se entendió, impedía atribuir al Poder Judicial —frente al que, además, existía desconfianza— el control de la Administración Pública.

El Consejo de Estado, órgano principalmente de carácter consultivo, se encargará *también*, como ya sabemos, de controlar a la Administración activa, sin interferencia del Poder Judicial. Y como ese Consejo, en Francia, adquirió pronto un gran prestigio y una innegable independencia la fórmula se consolidó hasta el punto de que, a día de hoy y con escasas modificaciones, es la que está vigente en Francia donde la jurisdicción contenciosa en su nivel superior reside en el Consejo de Estado sin haberse planteado en ningún momento la necesidad de «judicializar» el contencioso y ubicarlo en el seno de los tribunales ordinarios.

2. En España las cosas funcionaron inicialmente de otra manera. El modelo gaditano pronto se cuarteó, como he dicho. A ello contribuyeron algunos de los factores antes apuntados, entre ellos el ejemplo francés que los exiliados conocieron de primera mano y pretendieron trasladar al regresar y las necesidades, ya mencionadas, derivadas de la guerra carlista.

Así, las Leyes de 2 de abril y 6 de julio de 1845 crean, respectivamente, los Consejos Provinciales y el Consejo Real al que se le atribuye ser consultado «sobre los asuntos contencioso de la Administración» (art. 11.5). En dichos asuntos «se oirá a los defensores de las partes» y se resolverán por mayoría de una Sección especial compuesta por 5 consejeros ordinarios, un fiscal y dos abogados fiscales. La citada Sección —del propio Consejo— actúa con «jurisdicción retenida» de manera que sus decisiones son meras propuestas o dictámenes que



deberán ser ratificadas por Real Decreto con el que «terminará el punto litigioso». En el caso de los Consejos Provinciales el art. 8 de la Ley de 2 de abril 1845 dispone que dichos Consejos actuarán «como tribunales en los asuntos administrativos» en una lista de materias y sus decisiones, cuando superaran cierta entidad, eran susceptibles de apelación ante el Consejo Real. Los Consejos provinciales estaban integrados por el Jefe político (el antecedente del Gobernador civil, como ya sabemos) más 3 o 5 vocales nombrados por el Rey.

Así, pues, la jurisdicción contencioso-administrativa en los términos en que, más o menos, se la conoce hoy se introduce definitivamente en España en 1845 una vez que, por las razones apuntadas, comenzaron a articularse los privilegios posicionales de la Administración Pública. Y, como en Francia, el órgano encargado de juzgar a la Administración, de controlarla, va a ser también inicialmente un órgano administrativo: el Consejo Real, luego denominado *Consejo de Estado*. Pero con varias particularidades que deben ser destacadas: no existe el llamado recurso por exceso de poder (el de anulación) y la jurisdicción del Consejo es «retenida» de manera que sólo puede hacer propuestas. Eso no hubiera sido demasiado importante porque en ese momento eran también características del sistema francés. Los cambios en ambas cuestiones se implantan después. Lo fundamental fue que en España el Consejo de Estado no logró tener ni el prestigio, ni la autoridad, ni la independencia de su homónimo francés, de modo durante toda la segunda mitad del siglo XIX se sucedió una polémica que, lejos de ser técnica, se convirtió sorprendentemente en una polémica política.

Una polémica política centrada en la ubicación de la jurisdicción contencioso-administrativa y en el carácter de la misma. Es decir, se discutía si quien debía juzgar a la Administración debía ser un órgano administrativo como el Consejo de Estado, o, por el contrario, un órgano estrictamente judicial. Y, en segundo lugar —aunque en relación con este primer problema— si, al tratarse de un órgano administrativo, su jurisdicción debía ser *retenida* (es decir, si los órganos de la Administración «activa» se podían reservar la facultad de decidir en definitiva los recursos, aunque mediando una consulta no vinculante del órgano en el que se ubicara la jurisdicción contenciosa) o *delegada* (esto es, que el órgano que conociera de los litigios lo hiciera con plenitud y sin intervención posterior de la llamada «Administración activa»); no tra-



tándose, pues, de una mera propuesta, sino de una auténtica decisión). Este último sistema fue, desde 1872, el sistema francés, que aún pervive: un órgano administrativo, el *Conseil d'Etat*, que juzga con jurisdicción delegada y cuyo prestigio, como ya se ha indicado más atrás, ha obviado toda polémica sobre la eventual «judicialización» del contencioso.

En España esa polémica fue constante y fue, además, como acabo de decir, una polémica política. En general, liberales y progresistas fueron partidarios de la judicialización. Moderados y conservadores de las tesis administrativistas, y, dentro de ellas, de la jurisdicción «retenida». Así, en el período 1845-1854 actuó el Consejo Real (luego Consejo de Estado); de 1854 a 1856 un Tribunal contencioso-administrativo específico; de 1856 a 1868 de nuevo el Consejo de Estado; en 1868, con la revolución liberal septembrina, se atribuye el conocimiento de los asuntos contencioso-administrativos a los tribunales ordinarios y al Tribunal Supremo, volviéndose después nuevamente, en la Restauración, al Consejo de Estado.

Tan caótica, cambiante y anómala situación dio lugar a varios proyectos de reforma todos ellos fracasados hasta el proyecto de 22 de julio de 1886 que es el que, aunque modificado, durante el llamado «Parlamento largo», bajo el Gobierno de Sagasta. Ese proyecto de ley, que era inicialmente judicialista, es objeto de un pacto, de una transacción política y acaba transformándose en la primera ley de lo contencioso que fue debatida en las Cortes: la Ley de *13 de septiembre de 1888*, también llamada Ley «Santamaría de Paredes», por ser este autor —un Catedrático y político liberal— su inspirador y el redactor de los primeros dictámenes de la ponencia parlamentaria, así como su defensor en el Pleno del Congreso. Sin embargo, al final del proceso legislativo, tras los cambios introducidos, Santamaría no reconoció el resultado como suyo y se negó a firmar el último dictamen antes de que el texto fuera ley al quedar aquél muy inclinado hacia las tesis administrativistas.

Vicente Santamaría de Paredes era, como he dicho, un Catedrático de Derecho Político y Administrativo, autor de un conocido Manual universitario de la época. Fue diputado liberal y estuvo indirectamente vinculado a la Institución Libre de Enseñanza, de cuya ideología krau-sista toma, quizá, su idea armónica o mixta —muy propia de ese momento regeneracionista— que trata de plasmar en el texto legal desde



la ponencia del Congreso y a partir del Proyecto de Ley enviado por el Gobierno Sagasta, en 1886. Ese proyecto de ley gubernamental era claramente judicialista. La ponencia nombrada en el Congreso para dictaminarlo redacta un texto muy distinto que, éste sí, es obra personal de Santamaría. El sistema ideado por este profesor fue denominado sistema mixto o armónico y consistía en crear un Tribunal, separado formalmente del Consejo de Estado, que juzgara con jurisdicción delegada y que estuviera compuesto de forma mixta por jueces y funcionarios.

En los sucesivos trámites parlamentarios el sistema se desnaturalizó inclinándose del lado de las tesis conservadoras, tanto por el dato de que acabaron siendo mayoría los miembros del Tribunal procedentes del Consejo de Estado, esto es, miembros no judiciales, como por el hecho de que el Gobierno se reservaba la facultad de «suspender» los fallos del Tribunal, lo que venía a matizar la jurisdicción *delegada* que se pretendía instaurar. Con razón, el conde de Torreanaz, uno de los ponentes conservadores, pudo aludir a «las válvulas de seguridad que con mano perita han puesto en la ley los señores Cánovas y Silvela para hacerla inofensiva». Inofensiva para el Gobierno, para la Administración, se entiende. El pacto al que alude este Senador implicaba, como él mismo dijo, «que el partido conservador renunciara a la jurisdicción retenida y que el partido liberal-democrático consintiera en sujetar esta jurisdicción delegada a ciertos recursos que la hicieran inofensiva». Entre esas válvulas de seguridad estaba, desde luego, la posibilidad de suspender o inejecutar las Sentencia sin motivos tasados.

En 1894 (Ley de 22 de junio) el texto de 1888 se modificó, acentuándose aún más su carácter administrativo. Más tarde, la Ley Maura-Silvela, de 5 de abril de 1904, conservando la composición mixta de los órganos de esta jurisdicción, la ubica, sin embargo, definitivamente en el Tribunal Supremo, aunque eso no significaba, como digo, su plena judicialización, por más que sí implicaba que el Consejo de Estado quedaba reducido en adelante a ser un órgano consultivo, perdiendo sus funciones jurisdiccionales.

Con posterioridad se produjeron otras parciales modificaciones. La más interesante seguramente es la que se incluye en el Estatuto Municipal de 8 de marzo 1924 que introduce expresamente, en el ámbito local, la vieja distinción entre el recurso de plena jurisdicción y el



recurso de anulación. La República conserva la vigencia de la Ley de 1888-1894 y durante la guerra civil el Gobierno franquista, al reorganizar el Tribunal Supremo (Ley de 27 de agosto 1938) suprimió el recurso contencioso-administrativo respecto de actos de la Administración central, y luego a partir de 1939 (Decreto de 2 de marzo) lo admitió, pero sólo para actos de la Administración anteriores al 18 de julio de 1936...

Unos años después la Ley de 18 de marzo de 1944 restablece la jurisdicción contencioso-administrativa en los términos de la Ley de 1888-1894, pero en el contexto propio de la época —la posguerra y un duro régimen dictatorial— se amplía aún más la posibilidad de inexecutar las Sentencias. En 1952, cuatro años antes de la nueva Ley de 1956, se aprobó un Texto Refundido, de 8 de febrero, que no suponía, sin embargo, cambios que merezca la pena mencionar.

3. Para darse cuenta del camino recorrido en poco más de cien años baste citar algunas de las características de la Ley de la jurisdicción contenciosa de 1888 que, como digo, con no excesivas modificaciones, estuvo vigente entre nosotros prácticamente hasta la Ley de 1956. Toda una concepción limitada del control del poder latía en un texto que:

- a) No permitía impugnar reglamentos.
- b) Imposibilitaba el control de la potestad discrecional, pues el recurso sólo cabía contra los actos reglados, cuando resultaba evidente que la mayoría de los actos administrativos, de una u otra manera, incorporan siempre algún grado de potestad discrecional.
- c) No autorizaba a litigar mediando simplemente un interés, ni siquiera directo, pues para poder recurrir, esto es, para estar legitimado, era preciso que el acto recurrido violara un derecho subjetivo.
- d) Permitía, finalmente, al Gobierno suspender o inexecutar las Sentencias con gran facilidad.

He ahí las «válvulas de seguridad» a que hizo mención en su día el senador conservador antes citado. He ahí también las claves del carácter «inofensivo» de la jurisdicción. Esa confesada y pretendida inocuidad



para el Poder se convertía así en la negación misma de lo que la jurisdicción contencioso-administrativa pretende significar en el Estado de Derecho.

En el fondo, seguía latente la distinción de origen francés entre el llamado recurso «de plena jurisdicción» y el recurso de anulación; distinción ya superada en ese momento en el país vecino al admitir también el recurso de anulación. La Ley española de 1888-1894, sin embargo, al vincular la legitimación para recurrir a la existencia de un derecho subjetivo previamente afectado por una decisión administrativa, imposibilitaba el recurso de anulación, donde la pretensión es la simple anulación de un acto y, por ello, la legitimación para recurrir se limita a la existencia de un interés, no necesariamente de un derecho. Sólo en 1924, y para los asuntos locales, como he dicho, el Estatuto Municipal incorporó el recurso de anulación, que en ese momento era ya el más frecuente en la experiencia francesa. Es un episodio o una etapa que no suele mencionarse cuando se habla de la evolución de la jurisdicción contencioso-administrativa en España. Pero, efectivamente, los arts. 252 a 257 del Estatuto Municipal de 1924 contemplan, todavía con terminologías que hoy resultan extrañas, las posibilidades impugnatorias de las resoluciones municipales. El precepto que importa recordar es el 253 según el cual, en determinados casos, el recurso podría interponerse: «1. Por lesión de derechos administrativos del reclamante. 2. Por infracción de disposiciones administrativas con fuerza legal cuya observancia pida cualquier vecino o Corporación, *aunque no hayan sido agraviados individualmente en sus derechos...*».

Ahí está, justamente, la distinción entre el conocido como recurso de plena jurisdicción (cuando hay derechos subjetivos lesionados) y el simple recurso de anulación. Ahí están la base de los posteriores arts. 41 y 42 de la Ley Jurisdiccional de 1956 y, ahora, del art. 31.1 de la Ley de 1998.

A todas esas limitaciones para efectuar un control efectivo de la actividad administrativa se unía el tema de la composición de los órganos llamados a decidir. En el ámbito central era el Tribunal Supremo en los términos que ya he señalado. Pero en el ámbito periférico la situación era cuando menos peculiar. Los llamados tribunales provinciales de lo contencioso estaban integrados, de un lado, por jueces civi-



les o penales (sin formación alguna en Derecho Administrativo), y, de otro, por diputados de las Diputaciones provinciales con título de letrado y, si no los hubiera, por sorteo entre profesores de Instituto. No es una simple anécdota el dato cierto de que en algún caso formó parte de ese Tribunal el profesor de dibujo...

Este estado de cosas desaparece en la Ley Jurisdiccional de 1956 que, como ahora veremos, judicializa plenamente el sistema y unifica el sistema de recursos (es decir, unifica el recurso de anulación y el plena jurisdicción permitiendo en él dos pretensiones diferenciadas: la anulación del acto y el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, exigiendo una legitimación diferente (interés o derecho) según la pretensión de que se trate.

C) De la ley de 1956 a la ley de 1998

1. La Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 26 de diciembre de 1956 es con la que puede decirse que nace en España la jurisdicción contencioso-administrativa auténticamente tal. Una Ley unánimemente alabada por su tecnicismo cuyo texto inicial fue obra personal de dos grandes administrativistas: uno fallecido en accidente, en 1961, con apenas 40 años (Manuel Ballbé) y otro, que ha muerto en 2019 con más de 90 años (Jesús González Pérez). Cuando se aprobó la Ley de 1956 Ballbé tenía 36 años y González Pérez 32.

La Ley de 1956 fue una ley innovadora en muchos sentidos empezando por su estructura que, como se acaba de decir, permite articular dos pretensiones distintas (la anulación del acto y el reconocimiento de una situación jurídica individualizada) en un solo tipo de recurso, exigiendo una legitimación diferente según la pretensión de que se trate. Pero, al margen de ello, tres notas esenciales destacan en la norma. Son estas:

- a) La idea de una *cláusula general*, contenida en su artículo 1, es decir, la pretensión de posibilitar el control de *toda* la actividad administrativa (sin perjuicio de algunas limitaciones, hoy superadas),
- b) El *carácter judicialista*, de modo que podía decirse que, desde ese momento, la jurisdicción contencioso-administrativa era ya



una auténtica jurisdicción ordinaria ubicada en la estructura del Poder judicial y servida íntegramente por jueces profesionales. La Ley judicializa plenamente el sistema. Suprime en el ámbito inferior los peculiares Tribunales provinciales para reducir la planta a las Salas de lo contencioso del Tribunal Supremo y a las de las Audiencias Territoriales, todas ellas, como digo, servidas íntegramente por jueces, de manera que desde entonces se trata de una verdadera jurisdicción ordinaria, aunque especializada.

- c) La tercera característica general fue la decidida apuesta de la Ley por la *especialización de parte de los Magistrados*, previéndose que al menos uno de cada tres Magistrados de esta jurisdicción fueran Magistrados especialistas, título que se podría obtener tras una segunda oposición entre jueces o fiscales con más de tres años de antigüedad efectiva en la carrera. Fue ésta una de sus grandes novedades de la norma que supuso que cuando las primeras promociones de especialistas llegaron al Supremo se produjera un revulsivo que transformó por completo el panorama del contencioso-administrativo. Los nombres de Federico Carlos Sainz de Robles, Rafael Mendizábal, Jerónimo Arozamena, Javier Delgado Barrio, Pablo García Manzano y otros muchos resultan de obligado recuerdo y reconocimiento. A título de anécdota cabe decir también que de los nueve presidentes efectivos que, después de la Constitución y hasta 2025, ha tenido el Consejo General del Poder Judicial (y el Tribunal Supremo) la mitad han sido Magistrados especialistas de lo contencioso-administrativo: Federico C. Sainz de Robles (1980-1985), Pascual Sala (1990-1996), Javier Delgado Barrio (1996-2001), Carlos Lesmes (2013-2022) e Isabel Perelló (2024 y sigue).

Los incentivos para aventurarse en esa segunda oposición eran básicamente dos. De un lado, que los especialistas pasaban a ser directamente Magistrados en una época en la que el ascenso de Juez a Magistrado podía tardar diez años y eso suponía un notable salto en la carrera profesional con consecuencias económicas. Esa circunstancia se veía completada con el segundo incentivo que era el tipo de destino: las Audiencias Territoriales que era donde, además de en el Tribunal Supremo, se ubicaba la jurisdicción contenciosa. Y resultaba que sólo



había 16 Audiencias Territoriales, todas ellas situadas en ciudades importantes en las que (salvo en Burgos y en Cáceres) había Universidad lo que suponía un dato significativo. Al cabo de los años estos incentivos fueron perdiendo peso, de un lado, porque se redujo notablemente el tiempo que se tardaba en pasar de juez a magistrados por la simple antigüedad (lo que hacía poco atractivo dedicar el esfuerzo que conlleva una oposición cuando se podía ser magistrado por el simple transcurso del tiempo) y, de otro, porque el aumento de órganos judiciales (al crearse los Juzgados de lo contencioso —actuales Tribunales de Instancia— donde sirven la mitad de todos los magistrados de este orden jurisdiccional) ampliaba los posibles destinos de los especialistas, a los que ya no se les garantizaba que fueran a ciudades en las que se ubicaban los actuales Tribunal Superiores de Justicia (sucesores en cierto modo de las Audiencias Territoriales). En todo caso, el resultado es que en la actualidad (2025) los Magistrados especialistas suponen en torno al 25 % del total, pero con grandes diferencias entre órganos. En el Tribunal Supremo son especialistas el 50 % de los Magistrados; en la Audiencia Nacional el 68 %; en los TSJ el porcentaje baja al 36 % y en los antiguos Juzgados (Secciones de los nuevos Tribunales de Instancia) el número es insignificante: menos de media docena de 226 Magistrados que los sirven.

Además de estas características principales importa señalar otros aspectos que identifican la importancia de la Ley de 1956. Una importancia que se deduce, sin más, de comparar esta Ley con la normativa anterior. Así, cabe destacar los siguientes aspectos:

- a) Por primera vez se pueden impugnar los reglamentos.
- b) Se posibilita el control de la potestad discrecional y se introduce, también por primera vez, la desviación de poder como un vicio del fin de los actos administrativos capaz de producir su anulación.
- c) Es posible litigar en defensa no sólo un derecho sino también de un mero interés (interés, inicialmente directo, luego simplemente legítimo).



- d) Se limita la posibilidad de suspender los fallos por parte del Gobierno; circunstancia que sólo cabe por cuatro causas tasadas y realmente excepcionales.

La Exposición de motivos de la Ley también es muy gráfica e ilustrativa. Así, por ejemplo, insiste en el carácter garantizador de la norma cuando afirma:

«La Jurisdicción contencioso-administrativa no debe entenderse ni desarrollarse como si estuviera instituida para establecer, sí, garantías de los derechos e intereses de los administrados, pero con menos grado de intensidad que cuando los derechos e intereses individuales son de naturaleza distinta y están bajo la tutela de otras Jurisdicciones. Si la Jurisdicción contencioso-administrativa tiene razón de ser, lo es precisamente en cuanto, por su organización, sus decisiones ofrecen unas probabilidades de acierto, de ser eficaz garantía de las situaciones jurídicas, de encarnar la Justicia, superiores a las que ofrecerían si las mismas cuestiones se sometieran a otra Jurisdicción».

Y más adelante insistiendo en esas mismas ideas y reiterando el valor de la jurisdicción más allá de ese efecto garantizador, dirá:

«Los principios de unidad y de orden quiebran, ciertamente, cuando, bajo pretexto de interés público, se pretende sustituir lo dispuesto por el Ordenamiento jurídico por el sentimiento que del bien común tenga en cada caso el titular de la función, el imperio del Derecho por la arbitrariedad. (...) la necesidad de una jurisdicción contencioso-administrativa eficaz trasciende de la órbita de lo individual y alcanza al ámbito colectivo. Porque las infracciones administrativas se muestran realmente no tan sólo como una lesión de las situaciones de los administrados, sino como entorpecimiento a la buena y recta administración. Y de ahí la certeza del acierto de que cuando la Jurisdicción contencioso-administrativa anula los actos ilegítimos de la Administración, no tan sólo no menoscaba su prestigio y eficacia, sino que, por el contrario, coopera al mejor desenvolvimiento de las funciones administrativas y afirma y cimenta la autoridad pública».

2. Con todo, pese estas plausibles palabras y su indudable y unánimemente reconocida calidad técnica, la Ley es fruto de su tiempo y del momento histórico y político en el que surge: el franquismo. Nació, pues, con algunas limitaciones generales propias de esa época, aunque también en el momento fundacional del moderno Derecho Administrativo español. Un Derecho que en aquel momento era un Derecho acé-



falo, es decir, sin Constitución que le sirviera de base y de sustento, pero que, a pesar de todo, empezaba lentamente a abrirse paso gracias al esfuerzo de algunos autores y a una cierta apertura en los temas menos conflictivos. Se sentaron así —al menos, como digo, en las cuestiones formales— las bases normativas fundamentales que luego han sobrevivido a aquel período una vez que dichas normas, a veces con algunos retoques o nuevos criterios interpretativos, han encontrado acomodo en el texto constitucional de 1978.

La Ley Jurisdiccional de 1956 hay que ubicarla, pues, en el marco de un breve período de años que van de 1954 a 1958 y en los cuales se aprueban numerosas Leyes fundamentales para el Derecho Administrativo. Así, entre otras, la todavía vigente Ley de Expropiación Forzosa (1954); la Ley de Régimen Local (1955), vigente hasta su derogación en 1985; la primera Ley del Suelo (1956) cuyos principios subsisten todavía sin perjuicio de su falta de vigencia formal desde 1986; la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 1957 y la Ley de Procedimiento Administrativo, de 1958 (ambas vigentes hasta su derogación parcial en 1992, tras la Ley 30/1992, y luego definitivamente en 1997, tras la LOFAGE y la Ley del Gobierno); la Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 1958 (derogada en 1997 por la LOFAGE)...

3. Sin perjuicio, pues, de su calidad técnica, la Ley es, como se acaba de decir, tributaria de algunas limitaciones de su tiempo. Entre esas limitaciones cabe destacar que seguían estando vivas algunas pretensiones de constreñir la operatividad de la cláusula general de su artículo 1 y excluir algunas materias del ámbito del control judicial. Así, la resurrección y el intento de ampliación del concepto de acto político (art. 2.b) como límite o cuestión excluida del ámbito de la jurisdicción que venía a ser el contrapeso a la novedad teórica que suponía el control de las potestades discrecionales; las excepciones directas al control contenidas en el artículo 40 (actos relacionados con la prensa, radio, cinematografía y teatro, y actos procedentes del ámbito militar) aunque muchas de ellas fueron derogadas años después por la legislación sectorial reguladora de estas materias; las dificultades de legitimación para recurrir reglamentos estatales, para lo que no bastaba la legitimación individual sino que hacía falta la llamada legitimación corporativa en virtud de la cual solamente podían recurrir directamente los reglamentos las corporaciones públicas representativas de intereses generales (cole-



gios profesionales y otras corporaciones semejantes); las trabas derivadas del carácter revisor de la jurisdicción; el carácter obligado de los recursos administrativos previos; el problema de la ejecución de las Sentencias...

Con independencia, pues, de las cuestiones políticas más generales éstos eran en el plano operativo y concreto algunos de los obstáculos presentes en la Ley a la plenitud garantizadora.

La práctica jurisprudencial jugó un papel ambivalente. En unos casos contribuyó a ahondar algunas de estas dificultades (la interpretación aún más restrictiva de la legitimación corporativa para recurrir directamente reglamentos o la tónica del carácter revisor, por ejemplo). Pero en otras ocasiones —justo es decirlo— ayudó también a interpretar la norma en un sentido más favorable al derecho del administrado, al control y a la garantía: el concepto restrictivo de acto político a partir de los años 70, con lo que se limitaban las exclusiones del art. 2; los avances en el control de la actividad discrecional; la construcción y aplicación de los supuestos de desviación de poder en el sentido en que el art. 83.3 definía a este vicio del acto relacionado con el control último de los fines implícitos en toda norma jurídica; la progresiva ampliación del criterio del interés a efectos de legitimación para recurrir; o, cuando cambiaron las circunstancias políticas que esclerotizaban las posibilidades de la ley, su interpretación a la luz de los postulados constitucionales.

4. La Ley Jurisdiccional fue objeto de algunas reformas posteriores. Así, la *Ley de 17 de marzo de 1973* introdujo cambios tendentes a descargar de competencias al Tribunal Supremo (TS) a la vista de su evidente saturación; objetivo, sin embargo, que no se consiguió del todo, continuando la acumulación de asuntos y, por consiguiente, la tardanza y lentitud de sus Sentencias. De ahí que, en 1977, se intentara de nuevo la misma finalidad previendo una Sala de lo contencioso en la nueva Audiencia Nacional (AN) creada por *Decreto-ley de 4 de enero de 1977*, con la intención de que asumiera competencias que hasta entonces correspondían al Tribunal Supremo.

La aprobación de la Constitución va a tener incidencia directa también en el ámbito del contencioso. Por de pronto en el plano orgánico. En efecto, la nueva división territorial del Estado y el nacimiento de las Comunidades autónomas exigían modificar la planta jurisdiccional en



cuanto que los Estatutos de Autonomía preveían la existencia de Tribunales Superiores de Justicia (TSJ), con competencias, entre otras, en el orden contencioso-administrativo. La creación de estos Tribunales se contempló en la *Ley orgánica del Poder Judicial, de 1 de julio de 1985* (LOPJ), que preveía también la creación de Juzgados unipersonales de ámbito provincial como órganos judiciales de primera o única instancia, que sin embargo no se crearon. La posterior *Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial* reguló la creación de los TSJ, que entraron en funcionamiento a partir del verano de 1989, pero siguió posponiendo la creación de los Juzgados y la fijación definitiva de sus competencias hasta que se aprobara una nueva Ley reguladora del proceso contencioso-administrativo a la que se refería ya la Disposición Adicional 1ª de la LOPJ, que emplazaba al Gobierno a presentar a las Cortes el correspondiente Proyecto, pero que no se hizo realidad hasta más de diez años después.

5. Por lo demás, diversas leyes fueron atribuyendo a la jurisdicción contenciosa competencias que, en principio, no le corresponderían por tratarse del control de actos que no procedían de la Administración Pública en sentido subjetivo, que es su competencia natural.

Así, el *Decreto-ley electoral de marzo de 1977*, y luego la vigente *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio*, del régimen electoral general, le atribuyeron el conocimiento del llamado recurso contencioso-electoral contra acuerdos de las Juntas electorales sobre proclamación de candidatos y proclamación de electos. La LOPJ de 1985, generalizando previsiones anteriores, le atribuye también el conocimiento de los recursos contra los actos y disposiciones provenientes del CGPJ, de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo *en materia de personal, actos de administración y gestión patrimonial*. Y contra los mismos actos de los órganos estatutarios similares de las Comunidades Autónomas. Estos supuestos constituyen ejemplos de lo que se han denominado *competencias de atribución*, es decir, competencias en principio ajenas a la jurisdicción contencioso-administrativa, pero de las que ésta conoce porque una ley así se lo atribuye sobre la base de lo previsto antes en el artículo 3.c) de la Ley de 1956 y ahora en el art. 2.f) de la Ley de 1998.



6. Importantes modificaciones de carácter procedimental se incluyeron también en la *Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona*, aprobada un día antes de la Constitución y que regulaba un procedimiento rápido, alternativo al común, para recurrir los actos administrativos que afectaran o incidieran negativamente en los derechos fundamentales que la propia Ley contemplaba.

Inicialmente la cobertura material de esta Ley, es decir, los derechos comprendidos en su ámbito de aplicación, no era equiparable a los derechos y libertades a que se refería el art. 53.2 CE. Téngase en cuenta, además, que la Ley es anterior en un día a la Constitución, de modo que mal podría desarrollar el citado precepto constitucional. Sin embargo, dicho esto, hay que considerar que el ámbito de la Ley se amplió muy pronto. Primero, por RD 342/1979, de 20 febrero, cuyo artículo único, de acuerdo con la Disposición Final de la Ley, incorporó la protección de nuevos derechos, y, definitivamente, por la Disposición Transitoria Segunda.2 de la LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que amplió nuevamente el ámbito de la Ley «a todos los derechos y libertades» a que se refiere el art. 53.2 de la Constitución. La citada LOTC configura así a la Ley 62/1978 como vía judicial previa al recurso de amparo constitucional. De manera que antes de acudir al amparo los interesados han de agotar la vía judicial previa; vía judicial previa que sería o bien la prevista en dicha Ley 62/1978 o bien la ordinaria de la Ley Jurisdiccional de 1956.

Las diferencias entre ambas Leyes eran, sobre todo, de tipo procedimental y de rapidez. Las ventajas de la Ley 62/1978 eran una mayor rapidez, que se pretendía lograr con la sustancial reducción de plazos; la innecesariedad de interponer recursos administrativos previos; y, sobre todo, la previsión con carácter general y de principio de la suspensión de la eficacia del acto recurrido, lo que contrastaba enormemente frente a la regla general contraria de la Ley Jurisdiccional, en la que la suspensión era la excepción y la no suspensión la regla. En contrapartida, el objeto de este procedimiento especial era más limitado que en la Ley ordinaria pues en él no se podían alegar más vicios del acto recurrido que la afección o desconocimiento de un derecho fundamental y no otras posibles irregularidades de «legalidad ordinaria». La Ley 62/1978 ha sido derogada por la nueva Ley Jurisdiccional 29/1998,



cuyos arts. 114 a 122 regulan ahora el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, obviando, como recuerda la propia Exposición de Motivos, algunas de las limitaciones apuntadas.

7. Naturalmente el impacto directo de la Constitución afectó a la Ley de 1956. Pero no tanto como pudiera pensarse, ni tanto como sucedió en otros ámbitos. Y es que la Ley era, como ya he dicho, una Ley moderna, redactada «como si» hubiera una Constitución. Desde luego, *toda* la Ley había de reinterpretarse a la luz de los postulados constitucionales, lo que produjo algún cambio en la aplicación de varios de sus preceptos. Pero, además, se planteó desde el principio la posible incompatibilidad de otros aspectos de la Ley con la Constitución, sobre todo con el art. 24.1, que propugna la tutela judicial efectiva y la prohibición de indefensión. Y ahí es donde destaca la labor de la jurisprudencia de la época, tanto la del Tribunal Constitucional en vía de recursos de amparo como la del Tribunal Supremo al conocer asuntos concretos. En ambos casos se fue asentando una interpretación jurisprudencial superadora de algunas de las limitaciones de la LJCA de 1956.

Así, el Tribunal Constitucional consideró derogadas todas las exclusiones al control judicial contenidas en el viejo artículo 40 de la Ley y negó virtualidad a la posibilidad prevista en el apartado f) de dicho artículo de que una Ley pudiera excluir actos administrativos del control jurisdiccional. Todo ello por aplicación directa de la cláusula de plenitud jurisdiccional del art. 24.1 CE y teniendo en cuenta también los arts. 103.1 y 106.1 CE (desde el Auto 60/1980, de 22 octubre y las SSTC de 17 de mayo y 10 de octubre 1983).

El Tribunal entendió derogado igualmente el artículo 28.1.b) de la LJCA en cuanto éste limitaba la legitimación para impugnar directamente disposiciones de carácter general de la Administración del Estado a las entidades, corporaciones o instituciones de Derecho Público representativas de intereses de carácter general o corporativo (la llamada legitimación corporativa a que ya se ha hecho mención) por ser incompatible también con el citado artículo 24.1 CE (SSTC de 16 de octubre 1984 y 28 de noviembre 1985, y SSTC de 18 abril, 8 junio y 21 octubre 1986, 15 y 18 de abril 1988, entre otras).

Todo el sistema de ejecución de Sentencias fue reinterpretado para hacerlo compatible con el art. 117 CE en la medida en que éste enco-



mienda a los jueces juzgar y *hacer ejecutar* lo juzgado, mientras que en la LJCA la ejecución de las Sentencias quedaba encomendada a la Administración autora del acto recurrido. Una evolución jurisprudencial que culmina en la muy importante STC de 15 de julio 1998 que llega a admitir el embargo de bienes patrimoniales locales no afectos directamente a un uso o servicio público.

Muchos otros aspectos concretos de la LJCA fueron rectificadas por la jurisprudencia del TC y del TS a la luz de los criterios de la Constitución, realizando una labor depuradora y superadora de algunas de sus limitaciones que conviene, en todo caso, tener presente. De modo que, una vez reinterpretados algunos de sus elementos disonantes y anulados otros por la doctrina del Tribunal Constitucional, la Ley se acomodó, segura, al texto constitucional y convivió con él sin problemas durante veinte años, hasta 1998.

Los abundantes aspectos positivos de la Ley y la rectificación que de algunas de sus limitaciones hizo la jurisprudencia no excluye que a medida que trascurrían los años empezaran a detectarse algunas insuficiencias o defectos de mayor calado. Entre las insuficiencias estructurales destacaban los problemas derivados de los supuestos de omisión o inactividad material de la Administración o las dificultades de ejecutar con rapidez Sentencias condenatorias de carácter pecuniario. Entre los problemas detectados en el funcionamiento y aplicación de la Ley destacaba sobre todo el problema de su lentitud aunque ésta se debía a diversas y muy variadas causas, la mayoría de las cuales no eran imputables a la Ley, pero que incidían peligrosamente en un aspecto fundamental del proceso que es su credibilidad. En el ámbito de la justicia administrativa este problema destaca aún más porque los datos cronológicos y la necesidad de una respuesta inmediata es aquí, si cabe, mucho más importante. De modo que en este ámbito se hacía y se hace especialmente verdad, por encima incluso de la calidad técnica de los fallos, el viejo dicho de que una justicia tardía no es efectivamente justicia.

Poco a poco, pues, se fue creando un clima de opinión favorable a una reforma en profundidad de la Ley o, mejor aún, la elaboración de una nueva. A ello contribuyó la última modificación de la Ley que tiene lugar en 1992.



8. En 1992, en efecto, tiene lugar una última modificación legal de la LJCA, quizá la modificación expresa de más calado. Me refiero a la llevada a cabo por la *Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal*. En lo que hace al contencioso la reforma venía impuesta por la LOPJ. Esta Ley, como ya se ha adelantado, preveía un recurso de casación ante el TS —hasta entonces inexistente— contra las Sentencias de los TSJ y de la AN; recurso que homologaba así las competencias del TS en todas las jurisdiccionales y sustituía al anterior recurso de apelación contra Sentencias de las Audiencias Territoriales y de la Audiencia Nacional. Como la regulación concreta de tal recurso de casación no se contenía en la LOPJ y no parecía posible aplicar análogicamente los preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre el recurso de casación hubo necesidad de esa reforma, que, junto a otras que afectaban al proceso civil, efectuó la citada Ley 10/1992, que derogó los arts. 93 a 102 de la LJCA, sustituyéndolos por otros que, con la misma numeración, regulaban los nuevos recursos de casación y revisión en el orden contencioso-administrativo.

El objetivo principal de esta reforma, además de ajustar la legislación procesal a las previsiones de la LOPJ, parece que era, una vez más, descargar de asuntos al congestionado Tribunal Supremo. Con tal intención se preveían tres tipos de recursos de casación que sustancialmente subsistieron tras la nueva LJCA de 1998 y hasta 2016: a) el recurso de casación ordinario; b) el recurso de casación para unificación de doctrina; y c) el recurso de casación en interés de la ley; dándose nueva redacción también al recurso extraordinario de revisión.

Al no haberse creado nuevos órganos jurisdiccionales, ni modificado la distribución competencial, no parece que los resultados de la reforma fueran muy importantes, de manera que el TS siguió prácticamente colapsado y aun se dio la paradoja de que, en algún supuesto concreto, asuntos que antes no accedían al TS en apelación, tras la reforma podían llegar a él en casación.

9. Toda esta evolución de la Ley de 1956, sus propias limitaciones intrínsecas, las modificaciones legislativas, la incidencia de la Constitución, la dificultad de llevar más allá la interpretación jurisprudencial asentada con posterioridad y también, como ya se ha dicho, el mandato de la LOPJ (DA 1) pusieron sobre la mesa del debate público la cuestión



de si elaborar una nueva Ley Jurisdiccional o modificar la existente. El Gobierno optó por una reforma completa, es decir, por una nueva Ley. Pero la decisión no se adoptó hasta 1994.

En 1986, bajo el Ministerio de Fernando Ledesma —un Magistrado especialista—, hubo un intento de hacer una Ley nueva. Era, como acabo de decir, un mandato de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1985. Y se elaboró un texto que, sin embargo, no pasó de Anteproyecto. Parece que uno de los problemas eran las dudas sobre la conveniencia o no de crear los Juzgados que, ajenos a nuestra tradición histórica y aun al panorama del Derecho comparado, se preveían en la LOPJ como órganos de instancia para completar la planta jurisdiccional (junto con las Salas de lo contencioso de los TSJ, la AN y el TS) y ante los cuales la doctrina se hallaba dividida. Hubo que esperar casi diez años para que el último Gobierno socialista se decidiera a abordar un texto enteramente nuevo que se dio a conocer como borrador en 1994. Lo había redactado una Comisión en la que participaron como expertos dos Catedráticos de Derecho Administrativo, un antiguo Magistrado del Tribunal Constitucional, dos Magistrados del Supremo y un Abogado del Estado. Dicho texto se convirtió en proyecto de Ley en septiembre de 1995. Sin embargo, bien avanzada su tramitación parlamentaria, fueron disueltas las Cortes, se convocaron nuevas elecciones, finalizó la legislatura y, con ella, el proyecto decayó.

Tras las elecciones de 1996, el nuevo Gobierno del PP retomó la idea y menos de un año después presentó a las Cortes un nuevo Proyecto de Ley que, con escasas novedades, retomó en lo sustancial los criterios del Proyecto de 1995 y los muy amplios acuerdos parlamentarios logrados en la tramitación de aquél, lo que le dotó un gran apoyo básico. En sus debates actuaron como ponentes por los distintos Grupos Parlamentarios personas con gran experiencia: dos Abogados del Estado, la antigua Directora General de los Servicios Jurídicos de una Comunidad Autónoma, una Profesora Titular de Derecho Administrativo y un abogado en ejercicio. El resultado fue la vigente *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, que puso fin, 42 años después, a la brillante trayectoria de la Ley Jurisdiccional de 1956.



La Ley 29/1998 se ha modificado después en numerosas ocasiones, aunque, si se exceptúa la gran reforma del recurso de casación (LO 7/2015, de 21 julio) y la conversión de los Juzgados unipersonales en órganos colegiados (Secciones de los nuevos Tribunales de Instancia creados por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero), en la mayoría de los casos las modificaciones han incidido en aspectos menores: en particular, para ampliar la competencia de algunos órganos jurisdiccionales, generalizar el procedimiento abreviado, agilizar algunos aspectos procedimentales referidos al envío del expediente administrativo, la ejecución de sentencias, la grabación de las vistas, etc.

III. LA LEY 29/1998, DE 13 DE JULIO, REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS. REFERENCIA AL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA JURISDICCIONAL

1. No es posible en este momento un análisis detallado de la nueva Ley Jurisdiccional. Me limitaré, pues, a subrayar temáticamente los aspectos más destacados de una Ley que tiene sus bases constitucionales en los arts. 24, 103 y 106 CE y que constituye el último eslabón normativo de una larga historia que he expuesto ya en sus líneas principales con anterioridad.

Además, cabe remitir también al lector al detallado Preámbulo o Exposición de Motivos de la Ley de 1998 donde se puede hallar una buena descripción de sus objetivos y de las principales novedades incorporadas al hilo de sus distintos apartados: justificación de la reforma, ámbito y extensión de la jurisdicción, los órganos, las partes, el objeto y el procedimiento.

2. En sus veinticinco años de vigencia la Ley Jurisdiccional ha sido modificada de forma parcial, como he dicho, en numerosas ocasiones. En concreto, hasta principios de 2025 han sido 45 las normas de reformas expresas, a las que hay que añadir otras que han afectado indirectamente a diversos artículos de la Ley. En total, un centenar largo de preceptos de la Ley y varias de sus Disposiciones Adicionales (en torno al 70 % de la Ley) tienen hoy un texto diferente al original o son preceptos añadidos. Con todo, como ya he dicho, en la mayoría de los casos



1. Como se indica con más detalle en el Prólogo de esta obra se trata en ella de aunar, temáticamente, dos obras anteriores del autor: su conocido volumen *Leyes Administrativas* (30ª ed. 2025) y su *Manual de Derecho Administrativo* (9ª ed. 2025).

El «diálogo» informal *Leyes/Manual o Manual/Leyes* que el autor ha pretendido siempre tenía algunas dificultades prácticas porque exigía al lector disponer de ambas obras, lo que no era necesario cuando lo que se quiere es centrar la atención en una materia o institución concreta. Esa es, justamente, la razón de ser de esta colección denominada *Manuales temáticos con legislación comentada*. Se trata de ofrecer de forma conjunta el contenido propio del *Manual* y la *Ley* de que se trate, consiguiendo así el «diálogo» a que hace un momento me refería sin tener que adquirir las obras completas mencionadas, pero manteniendo sus mismas finalidades que no son otras que proporcionar un instrumento útil para ayudar al lector a orientarse en el complejo Ordenamiento vigente y también, desde luego, en los postulados culturales que subyacen en él.

2. A partir de estos planteamientos este volumen se centra en uno de los pilares del Derecho Administrativo cuya historia es también la historia del Derecho Administrativo. Me refiero a la jurisdicción contencioso-administrativa, principal elemento de control e instrumento esencial de garantía.

El Estudio que antecede a la reproducción de la Ley Jurisdiccional pasa revista a la historia de la institución, a su significado y a las principales características de la norma vigente a partir de cuatro preguntas básicas: dónde se recurre (la planta), quién puede hacerlo (la legitimación), qué se puede impugnar (el objeto) y cómo se lleva a cabo esa impugnación (el procedimiento), para acabar con un epígrafe sobre la dimensión sociológica de la jurisdicción.

A continuación se reproduce la Ley 29/1998, de 13 de julio, ampliamente anotada y comentada, con especial atención a la jurisprudencia más destacada que la ha interpretado.

ISBN: 978-84-1085-848-0



ER-0280/2005



GA-000001/00

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



ARANZADI