

## RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. COMPETENCIA Y LEGITIMACIÓN

JAVIER FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA  
*Magistrado*

**Palabras clave:** recurso contencioso-administrativo, competencia y legitimación.

### ENUNCIADO

En el orden contencioso-administrativo se plantean las siguientes cuestiones:

- <sup>a</sup> El señor XXX iba conduciendo su vehículo por una carretera de titularidad autonómica en obras, siendo deficiente la señalización de las mismas y existiendo arena y gravilla suelta sobre la calzada. Como consecuencia de ello, y conduciendo con respeto al límite máximo de velocidad establecido en esa zona, el vehículo al salir de una curva a su derecha derrapa, perdiendo el control del mismo su conductor y saliéndose de la calzada y acaba volcando sobre una cerca allí existente. Como consecuencia del accidente, se produjeron lesiones en la persona del señor XXX y daños cuantiosos en el vehículo. Esto provoca que aquel dirija un escrito al Ministerio competente por razón de la materia, en solicitud de indemnización de daños y perjuicios por importe de 30.000 euros al imputar al estado de la calzada el resultado dañoso que se ha producido. El Ministerio no contesta a aquella solicitud. Es intención del interesado dirigirse a la vía contencioso-administrativa reiterando su solicitud de indemnización de daños y perjuicios, pero desconoce a qué órgano jurisdiccional concreto debe dirigir su recurso, ya que el accidente se produjo en una carretera de titularidad autonómica.
- <sup>a</sup> Una persona, perteneciente al Cuerpo Nacional de Policía, solicita la revisión de oficio de una resolución administrativa, en relación a la obtención de una determinada plaza, por considerarla nula de pleno derecho, proveniente del Director General de la Policía. Pasado el plazo establecido en la ley para resolver la cuestión planteada, no ha recibido

- notificación en sentido alguno. Ante ello, decide plantear la cuestión ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ignorando el órgano jurisdiccional concreto al que ha de dirigirse.
- 3.<sup>a</sup> Un contrato administrativo de obra pública, al objeto de construir la sede de un organismo oficial, es adjudicado por el Subsecretario de un Departamento Ministerial, sin la oportuna delegación administrativa para ello. Al cabo de tres años de esta adjudicación, y habiendo finalizado las obras correspondientes, una empresa que había sido licitadora no adjudicataria en el procedimiento de contratación puesto en marcha para la adjudicación del contrato, solicita a la Administración que declare la lesividad para el interés público del acto administrativo de la adjudicación, para su posterior impugnación en vía contencioso-administrativa. Como transcurrieran seis meses y medio desde dicha solicitud y la Administración nada le notificara al respecto, decide interponer el oportuno recurso contencioso-administrativo.
  - 4.<sup>a</sup> A un ciudadano le notifican una resolución administrativa dictada por la Subdirección Provincial de Gestión Recaudatoria de una Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, que desestima el recurso de alzada interpuesto contra la falta de reconocimiento del derecho a permanecer de forma ininterrumpida en situación de alta en el régimen general de la Seguridad Social desde su nombramiento estatutario de carácter eventual como personal sanitario de refuerzo. Se plantea cuál es el órgano jurisdiccional competente, en caso de que presente recurso contencioso-administrativo contra la resolución desestimatoria del recurso de alzada.
  - 5.<sup>a</sup> Se impugnan en vía contencioso-administrativa desestimaciones presuntas de la Tesorería General de la Seguridad Social, el Instituto Madrileño de la Salud y del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria de las reclamaciones formuladas sobre los periodos de cotización computados de alta en el régimen general de la Seguridad Social.
  - 6.<sup>a</sup> Se plantea la duda de a qué orden jurisdiccional corresponde la competencia para el conocimiento de los expedientes de regulación de empleo.
  - 7.<sup>a</sup> Un particular presentó una queja ante el Consejo General del Poder Judicial para que se pusiera en marcha un procedimiento respecto a la actuación de un Magistrado en un procedimiento judicial, al objeto de que se investigara su actuación. Mediante acuerdo de la Comisión Disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial se acordó el archivo de la citada queja sin instrucción de procedimiento alguno. Ante este archivo, el particular presentó recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La Administración alega como causa de no admisión del recurso la falta de legitimación del recurrente.
  - 8.<sup>a</sup> El Director General de Protección al Menor y la Familia de una Consejería de asuntos sociales de una Comunidad Autónoma dictó resolución sobre contrato de acogimiento familiar. Esta resolución es recurrida en vía contencioso-administrativa por el afectado. La Administración demandada solicita la no admisión del recurso por no corresponder su conocimiento al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

## CUESTIONES PLANTEADAS:

1. Órgano jurisdiccional competente para conocer de un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la denegación presunta de la solicitud de responsabilidad patrimonial del Ministerio competente por razón de la materia por un accidente ocurrido en carretera de titularidad autonómica.
2. Órgano jurisdiccional competente para conocer de un recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la solicitud de revisión de oficio del Director General de la Policía.
3. Analizar las incidencias jurídicas de los hechos descritos bajo el número 3 del relato de hechos.
4. Órgano jurisdiccional competente para conocer de un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la desestimación de un recurso de alzada resuelto por la Subdirección Provincial de Gestión Recaudatoria de una Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social.
5. Órgano jurisdiccional competente para conocer de recurso contencioso-administrativo contra las estimaciones presuntas de la Tesorería General de la Seguridad Social, del Instituto Madrileño de la Salud y del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria sobre reclamaciones de periodos de cotización en el Régimen General de la Seguridad Social.
6. Jurisdicción competente para el conocimiento de los expedientes de regulación de empleo.
7. ¿Tiene legitimación el particular para recurrir en vía contencioso-administrativa el acuerdo de la Comisión Disciplinaria del Consejo General del Poder Judicial que acordó el archivo del procedimiento?
8. Jurisdicción competente para conocer de la resolución dictada por el Director General sobre contrato de acogimiento familiar.

## **SOLUCIÓN**

1. Según el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, corresponde normalmente, en el ámbito de la Administración General del Estado resolver las cuestiones sobre responsabilidad patrimonial al Ministro correspondiente.

Con independencia de ello, es lo cierto que, en este caso, el interesado ha exigido la indemnización de daños y perjuicios ejercitando la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública a la Administración General del Estado, dirigiendo, en concreto, su escrito al Ministerio competente por razón de la materia y, siendo por tanto, el Ministro de dicho Departamento el que debía resolver la reclamación planteada.

Esto es independiente de que en el caso concreto, esta responsabilidad patrimonial fuese imputable a la Administración Autonómica, que era la titular de la carretera donde se produjo el accidente y, por ello, la responsable de haber mantenido la calzada debidamente señalizada por las obras que se estaban realizando, y limpia de arena y otros elementos que pudieran poner en riesgo la seguridad de los que por ahí transitaran. De manera que esta realidad hubiera fundamentado que el Ministro hubiera resuelto la reclamación planteada no admitiendo la misma o desestimándola por incompetencia, ya que la competente para conocer de la cuestión hubiera sido la Consejería correspondiente de la Administración Autonómica, titular de la carretera. Sin embargo, no hubo resolución expresa puesto que no se resolvió la reclamación planteada. Por tanto, estamos en presencia de una resolución presunta por parte del Ministro de Fomento que es aquel a quien se dirigió la reclamación. Esto provoca que lo que impugna el interesado en vía contencioso-administrativa es esa resolución presunta que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9.º d) de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), corresponde al Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo conocer de los recursos que se deduzcan contra las resoluciones dictadas por los Ministros y Secretarios de Estado cuando lo reclamado no exceda de 30.050 euros.

Por tanto, no puede ser determinante en el caso presente, a los efectos de determinar cuál es el órgano jurisdiccional competente, la circunstancia de que el accidente del que deriva la reclamación de daños y perjuicios haya tenido lugar en una carretera cuya titularidad corresponde a una Comunidad Autónoma, pues, con independencia de la incidencia que el dato de la titularidad de la carretera pueda tener en la decisión del recurso contencioso-administrativo planteado, a los efectos de decisión, en su caso, de una cuestión de competencia, lo relevante es el acto administrativo impugnado que, en el caso presente, como repetidamente se ha dicho, es una desestimación presunta imputable al Ministro en materia de responsabilidad patrimonial.

En conclusión, el interesado deberá dirigir su recurso contencioso-administrativo a un Juzgado Central de dicho Orden Jurisdiccional.

2. Sabido es que la jurisprudencia, ya en relación con el artículo 109 de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo, ha puesto de relieve los caracteres singulares, frente a los recursos administrativos ordinarios, de la acción de nulidad que derivaba del precepto legal indicado, acción hoy regulada en el artículo 102 de la Ley 30/1992.

Dicha acción de nulidad solo puede interponerse en los supuestos previstos en el artículo 62.1 de la indicada ley, singularidad que se acentúa si se repara en que la resolución de la revisión de oficio debe ir precedida de consulta al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, salvo que se acuerde su inadmisión a trámite.

Por consiguiente, no pudiendo asimilarse la revisión de oficio a un recurso de alzada (aparecen regulados en capítulos distintos de la indicada Ley 30/1992), la cuestión de competencia que nos ocupa debe resolverse haciendo abstracción de las resoluciones de la Dirección General de la Policía a la que antes se ha hecho referencia.

Esto sentado, y de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional decimosexta de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, son competentes los Secretarios de Estado para la revisión de oficio de los actos administrativos nulos o anulables dictados por los órganos directivos de ellos dependientes.

Por ello, la competencia para conocer de ese recurso contencioso-administrativo contra la resolución presunta del Secretario de Estado, que era el órgano a quien correspondía resolver sobre la revisión de oficio solicitada, corresponde al Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9.º a) de la LJCA.

### 3. Varias cuestiones se deben analizar respecto a esos hechos:

- a) En primer lugar, debemos señalar que los órganos competentes para celebrar los contratos administrativos son, en el ámbito de la Administración General del Estado, a tenor de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, tanto los Ministros como los Secretarios de Estado. Ahora bien, se trata de una materia que admite la delegación administrativa de competencias en otros órganos dependientes, al no venir prohibido por el artículo 13 de la Ley 30/1992, ni por ninguna otra norma legal.
- b) En este caso, por tanto, si el contrato fue adjudicado por el Subsecretario del Departamento Ministerial sin existencia de delegación por parte del órgano competente para la celebración del mismo, estamos en presencia de un acto anulable, a tenor de lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 30/1992, por incompetencia jerárquica, y por tanto, convalidable, por el superior jerárquico competente.
- c) Que se trata de un acto declarativo de derecho, es algo indiscutible puesto que benefició al que resultó adjudicatario del contrato.
- d) Por ello, si estamos en presencia en un acto anulable declarativo de derecho, era posible poner en marcha el procedimiento previsto en el artículo 103 de la Ley 30/1992 para anular dicho acto, consistente en que la Administración debe declararlo lesivo para el interés público en el plazo de cuatro años desde que se dictó y, con posterioridad, en los dos meses siguientes acudir a la vía contencioso-administrativa para anularlo.
- e) Sin embargo, respecto al caso concreto que analizamos, debemos tener en cuenta lo siguiente:
  - Que el que solicita la revisión fue licitador de aquel procedimiento puesto en marcha para la adjudicación del contrato, y si no recurrió, en su momento, dicha adjudicación, interponiendo el recurso oportuno por la existencia del vicio de invalidez ya apuntado, consintió dicho acto y se convirtió, respecto a él, en un acto firme e inatacable.
  - Que el artículo 103.1 permite a las Administraciones Públicas declarar lesivos para el interés público los actos favorables para el interesado que sean anulables. Pero

el ejercicio de esta potestad no admite, como tal, solicitud del interesado, es decir, no se reserva específicamente una acción al interesado, a diferencia de lo que sucede con la revisión de oficio de actos nulos a que se refiere el artículo 102 de la Ley 30/1992. Por lo tanto, es una potestad discrecional que la Administración ejercerá de oficio cuando lo estime pertinente. Por ello, una petición de alguien para que actúe y ponga en marcha el procedimiento de revisión de oficio de acto anulable, no deja de ser el ejercicio graciable del derecho de petición reconocido en el artículo 29 de la Constitución Española, en el que la Administración está obligada a contestar, pero en ningún caso, respecto al fondo del asunto, a actuar como le pida el solicitante.

- Como consecuencia de todo ello, ese recurso contencioso-administrativo interpuesto por el que fue licitador, en su momento, del contrato en cuestión deberá resolverse no admitiéndose, tanto por falta de legitimación del solicitante como por inexistencia de objeto o acto recurrible.

4. Por más que la Tesorería General de la Seguridad Social tenga personalidad jurídica diferenciada y su competencia se extienda a todo el territorio nacional, no se puede desconocer que se trata de un ente dotado de órganos periféricos –Direcciones Provinciales y Administraciones y Unidades de Recaudación incluidas en las mismas– que tienen sus competencias recaudatorias territorialmente limitadas, lo que lleva a inclinarse decididamente por la aplicación, en este caso, al ser la cuantía del recurso indeterminada, del artículo 10.1 j) de la LJCA, ya que, en definitiva, el espíritu que anima dicha norma, al igual que el artículo 8.º 3 de la misma ley, obedece al propósito de establecer una correlación entre la competencia territorial del órgano administrativo autor del acto impugnado y la del órgano jurisdiccional llamado a su enjuiciamiento, interpretación finalista que corrobora el artículo 13 de la misma ley cuando al relacionar los criterios que debe tenerse en cuenta para aplicar las reglas de distribución de competencias contenidas en los artículos anteriores preceptúa –letra a)– que las referencias que se hacen a la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales comprenden a las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a cada una de ellas.

Por lo tanto, y en base a lo dicho, corresponde la competencia para conocer del recurso contencioso-administrativo interpuesto, en este caso, al Tribunal Superior de Justicia.

5. En relación a la Tesorería General de la Seguridad Social, por las mismas razones que las apuntadas en el número anterior, la competencia es del Tribunal Superior de Justicia en virtud del criterio basado en el ámbito territorial del órgano administrativo que dicta la resolución impugnada.

Con respecto al Instituto Madrileño de la Salud, su competencia territorial coincide con la Comunidad Autónoma.

Y con respecto a la desestimación presunta del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria debe ponerse en relación con la naturaleza de la impugnación deducida que se refiere a la materia de afiliación y a la fijación de los periodos de cotización fijados por los órganos de la administración periférica.

Por todo ello, teniendo en cuenta la cuantía indeterminada del recurso, los artículos 8.º 3 y 10.1 j) de la LJCA, la competencia corresponde al Tribunal Superior de Justicia.

6. De acuerdo con la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2004, los expedientes de regulación de empleo constituyen un mecanismo de control, por parte de la administración, en el que se trata de dilucidar si concurrió o no una causa legal que autorice el despido colectivo, siempre que la autorización administrativa se limite a homologar la decisión del empresario de extinguir los contratos respectivos sin incorporar a dicha autorización la relación individualizada de los afectados, y aunque forma parte de la competencia atribuida a la jurisdicción contenciosa el entrar a conocer de la procedencia de excluir del expediente de regulación aquellos trabajadores cuyos despidos hubiere autorizado, esa competencia únicamente viene atribuida si se acredita el incumplimiento de las condiciones estipuladas en el convenio homologado, y no por virtud de cuestiones relativas a la cuantía de la indemnización a percibir o al cumplimiento de pactos particulares entre la empresa y sus empleados, que son propios de la jurisdicción social.

7. La legitimación viene ligada a la existencia de un interés legítimo de la parte a cuya satisfacción sirva el proceso. Es decir, un interés real. Como ha dicho el Tribunal Constitucional en su Sentencia 143/1987, ese interés legítimo al que se refieren los artículos 24.1 de la Constitución Española y 19 de la LJCA equivale a la titularidad potencial y una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión, y que se materializaría de prosperar esta. Por tanto, la clave de si existió o no interés legítimo en el proceso de impugnación de un acuerdo del Consejo General del Poder Judicial, dictado en las actuaciones seguidas sin virtud de denuncia de un particular por una hipotética responsabilidad de un miembro de la carrera judicial, debe situarse en el dato de si la imposición o no de una sanción al Magistrado denunciado puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante o eliminar una carga o gravamen en esa esfera. Se trata de un problema casuístico que no permite una respuesta indiferenciada para todos los supuestos. Por el contrario, exige que en cada uno de ellos se busque el concreto interés legítimo que puede servir de soporte a la legitimación, incumbiendo su alegación y prueba a quien se lo arroge. El haber sido parte en un determinado proceso judicial, no supone necesariamente poseer la específica legitimación que aquí se está analizando.

La jurisprudencia tiene declarado que el interés determinante de la legitimación de un denunciante se concreta en que el Consejo General del Poder Judicial desarrolle las actividades investigadoras que le corresponden sobre las disfunciones o irregularidades que se le hayan comunicado en relación a la Administración de Justicia o a la actuación de Jueces y Magistrados, pero no comprende que esa actuación investigadora termine necesariamente con un acto sancionador.

En aplicación de esta doctrina, la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 2006 admitió la legitimación del denunciante para acudir a la vía contencioso-administrativa cuando lo que se pretende en el proceso no es la imposición de una sanción al Magistrado denunciado sino que el Consejo General del Poder Judicial acuerde la incoación del oportuno procedimiento y desarrolle una actividad de investigación y comprobación a fin de constatar si se ha producido por parte de ese Magistrado una conducta irregular que merezca una respuesta en el marco de las atribuciones de dicho Consejo.

Por lo tanto, en este caso, debe admitirse la legitimación del recurrente puesto que lo que solicitó es la investigación de una determinada actuación de un miembro de la carrera judicial y no la imposición de ninguna sanción.

8. El artículo 3.º a) de la LJCA determina que no corresponde al orden jurisdiccional contencioso-administrativo las cuestiones expresamente atribuidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social, aunque estén relacionadas con la actividad de la Administración Pública. Dicho precepto, por lo que a la delimitación objetiva del contenido material de esta jurisdicción se refiere, debe completarse con lo dispuesto en el artículo 1.º 1 de la ley, donde se establece que los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujetas al derecho administrativo. Así pues, no todo acto de una Administración Pública, por este solo hecho, queda sometido a la jurisdicción contencioso-administrativa, sino que será necesario, además, que se trate de actos sometidos al derecho administrativo.

En base a esta doctrina, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2003, analiza las resoluciones administrativas que dejaban sin efecto el contrato de acogimiento familiar de una menor, concluyendo que estamos en presencia de una cuestión civil, cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción ordinaria. La presencia de una entidad pública, encargada de la guarda y acogimiento de los menores, no desvirtúa estas conclusiones ya que es el fundamento esencial de la pretensión que en cada caso se formula lo que, por principio, delimita el orden jurisdiccional competente. Las pretensiones basadas en normas de naturaleza civil corresponden a la jurisdicción civil [art. 2.º a) de la LJCA], aunque se encuentre presente en la relación una Administración Pública. En los procedimientos de acogimiento y de adopción ante el juzgado de familia se encuentran en juego derechos e intereses legítimos de extraordinaria importancia. Tanto los del menor, como los de sus padres biológicos y los de las restantes personas implicadas en la situación, son intereses y derechos de la mayor importancia en el orden personal y familiar, que obliga a rodear de las mayores garantías los actos judiciales que les atañen. Pero ello no implica desde luego que la competencia para conocer las cuestiones de que se trata corresponda a la jurisdicción contencioso-administrativa.

#### SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:

- Constitución Española, arts. 24.1 y 29.
- Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 62, 63, 102, 103 y 142.2.
- Ley 6/1997 (LOFAGE), disp. adic. decimosexta.
- Ley 29/1998 (LJCA), arts. 1.º 1, 2.º a), 3.º a), 8.º 3, 9.º, 10.1, 13 y 19.
- STC 143/1987.
- SSTS, Sala Tercera, de 17 de diciembre de 2003, 24 de junio de 2004 y 18 de diciembre de 2006.