

LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN NICARAGUA

Karlos NAVARRO*
Miguel Ángel SENDIN GARCÍA**

SUMARIO: I. *La difícil instauración de una jurisdicción contencioso-administrativa en Nicaragua.* II. *La peculiar inclusión de un listado de “definiciones básicas” en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de Nicaragua. La necesidad de aprobar una Ley de Procedimiento Administrativo.* III. *Organización.* IV. *Ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa.* V. *Principios del proceso.* VI. *Las partes del proceso contencioso-administrativo.* VII. *Objeto del proceso.*

I. LA DIFÍCIL INSTAURACIÓN DE UNA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN NICARAGUA

Como es de sobra conocido, la subordinación de la administración al derecho se puede producir en la práctica conforme a dos grandes modelos. Por un lado, algunos Estados encomiendan dicha función a una jurisdicción especializada (que no especial), encargada específicamente de los asuntos administrativos (la jurisdicción contencioso-administrativa), mientras que otros atribuyen esa tarea a los tribunales ordinarios.¹

El reciente derecho constitucional nicaragüense ha seguido en este aspecto una evolución bastante dubitativa. La pretensión de someter a la administración a una jurisdicción especializada había tenido ya algunas tentativas históricas, pues la Constitución de 1974 había previsto ya tal

* Karlos Navarro, doctor en derecho por la Universidad de Salamanca, España; catedrático de derecho administrativo en la Universidad Americana, Nicaragua.

** Miguel Ángel Sedin García. Doctor en derecho administrativo por la Universidad de Salamanca, España. Profesor de derecho administrativo de la Universidad Europea “Miguel de Cervantes”, España.

¹ Chapus, R., *Droit administratif général*, 5a. ed., Montchrestien, 1990, p. 2; Bénéoit, F. P., *Le droit administratif français*, París, Dalloz, 1968, pp. 70 y 71.

posibilidad,² aunque no llegará a plasmarse en la práctica,³ a pesar de contar con el refrendo de la mejor doctrina, que acogió muy favorablemente esa decisión,⁴ pero en su redacción originaria no fue seguida dicha dirección por la vigente Constitución de 1987, que omitió toda referencia a lo contencioso-administrativo.

Las reformas constitucionales de 1995 vinieron a trastocar dicha decisión, pues modificaron el contenido del artículo 163, que pasó a establecer que la “Corte Suprema de Justicia estará integrada por doce magistrados electos por la Asamblea Nacional”. “La Corte Suprema de Justicia se integrará en Salas, que estarán conformadas por un número no menor de tres magistrados cada una: civil, penal, de lo constitucional y de lo contencioso-administrativo, cuya organización e integración se acordará entre los mismos magistrados”.

Este reconocimiento constitucional del contencioso-administrativo no perduró demasiado, pues la reforma constitucional de 2000 eliminó esta telegráfica, pero crucial referencia, lo cual dejó de nuevo a este orden jurisdiccional especializado desnudo de todo fundamento constitucional.⁵

² Concretamente, en su artículo 303, que establecía que habrá “un Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en la capital de la República, que conocerá de los asuntos y en la forma que determine la Ley. Se compondrá de cinco magistrados con sus respectivos suplentes, electos por el Congreso Nacional en Cámaras Unidas, de los cuales dos pertenecerán al partido que hubiere obtenido el segundo lugar en las últimas elecciones de autoridades supremas. El magistrado primeramente electo será el presidente de dicho Tribunal.

La Ley podrá, a iniciativa de la Corte Suprema de Justicia, crear otros órganos de los Contencioso-Administrativo”.

A lo que añadía el artículo 304 que contra “las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo se podrá recurrir ante la Corte Suprema de Justicia, en los casos que determine la Ley”.

³ Como señala A. Rizo Oyanguren, nunca “se dictó la ley que debería regular todo lo relativo a lo contencioso administrativo. Ni antes de mil novecientos setenta y cuatro, ni después se ha legislado en Nicaragua sobre esta materia”, *Manual elemental de derecho administrativo*, León, UNAN, p. 423.

⁴ En tal sentido, señaló C. M. López que en “la nueva Constitución Política de 1974 se ha producido... un hecho nuevo: la posibilidad de creación de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En efecto, en los artículos. 303 y 304 Cn. se contempla la estructuración de un ‘Tribunal Contencioso Administrativo’ adscrito al Poder Judicial. La mera declaración constitucional en sí supone un paso adelante y un verdadero avance en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo como muchas de las declaraciones programáticas que encierran las constituciones políticas, éstas no son efectivas y reales sino hasta que son desarrolladas por una Ley ordinaria que las concretiza y las hace efectivas. Lo deseable es que una ley de esa naturaleza se dictara lo más pronto posible”. “Concepto y naturaleza del procedimiento administrativo”.

⁵ Véase sobre esta evolución Arrién Somarriba, J. B., “El contencioso-administrativo en Nicaragua”, *Cuadernos de Investigación de la UCA*, núm. 7, pp. 8-11.

Se podría defender una consagración implícita de lo contencioso-administrativo, y por extensión del derecho administrativo como régimen jurídico especializado, con base en este reconocimiento temporal. Sin embargo, dicha interpretación no parece concordar con el rigor mínimo que debe tener la interpretación de una norma máxima, pues difícilmente se puede extraer de una breve referencia, que no figura ni en la redacción actual ni constaba en la originaria, en un país en el que falta además la más mínima tradición en la materia (aún hoy sigue careciendo de una ley reguladora del procedimiento administrativo), un reconocimiento constitucional de una institución.

Hoy, afortunadamente, en nuestra opinión, Nicaragua goza de una Ley Reguladora de lo Contencioso-Administrativo,⁶ pero se trata de una decisión tomada a nivel de derecho ordinario, que no viene determinada por una regulación constitucional que, simplemente, no se pronuncia sobre dicho aspecto, por lo que ni impide ni impone dicha decisión.

Esta tardía creación, unida al retraso histórico acumulado por el derecho administrativo nicaragüense, ha provocado, además, una marcada carencia en el tratamiento doctrinal de la cuestión,⁷ si bien en los últimos años han visto la luz meritorios estudios sobre la materia.

II. LA PECULIAR INCLUSIÓN DE UN LISTADO DE “DEFINICIONES BÁSICAS” EN LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE NICARAGUA. LA NECESIDAD DE APROBAR UNA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Si algo llama la atención a primera vista al experto en derecho administrativo que lee por primera vez la LJ es, sin duda, la inclusión en su artículo 2o. de un conjunto de “definiciones básicas”, en la que se acotan conceptos tales como el de “acto administrativo”, “administración pública”, trámite de Audiencia, etcétera.

La delimitación de estas nociones no es, obviamente, tarea de una ley jurisdiccional, por lo que parece preciso dar, aunque sea brevemente, explicación a esta inclusión. La razón no es otra que la inexplicable falta de una ley reguladora del procedimiento administrativo en Nicaragua. Una

⁶ Ley 350, Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, tomada de *La Gaceta* núm. 140-141 del 25 y 26 de julio de 2000.

⁷ No es excesiva, por ello, la afirmación de Arrien Somarriba, de que la jurisdicción contencioso-administrativa “es un tópico nuevo en nuestra realidad jurídica, con una ausencia doctrinaria casi total en nuestro país”, *El contencioso administrativo en...*, *cit.*, p. 1.

ausencia que ha sido denunciada por la mejor doctrina administrativa de Nicaragua,⁸ pero que no ha encontrado por el momento solución alguna.

En un primer momento se trató de integrar en un único texto legal la ley jurisdiccional, tanto la normativa reguladora de la jurisdicción contenciosa como del procedimiento administrativo. Dicho propósito no llegó a buen puerto, y no podía ser de otra forma, pues la Asamblea decidió con sabiduría que la regulación del procedimiento administrativo requería una regulación separada. Sin embargo, desgraciadamente, esa normativa reguladora del procedimiento no ha visto la luz por el momento.

Esto ha obligado a incluir un conjunto de definiciones básicas en el artículo 2 LJ, en la que se integran los más importantes conceptos atinentes al procedimiento administrativo, como una salida de urgencia. Una forma de salir del paso, que no resuelve, ni mucho menos, el problema. Generando de esta forma una laguna, que debería ser resuelta lo antes posible.

III. ORGANIZACIÓN

La composición de la jurisdicción contenciosa-administrativa de Nicaragua no se puede decir que sea excesivamente compleja. Se articula con base en dos órganos: a) las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales de apelación; b) la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia (artículo 19 LJ).

Las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales de apelación tienen su sede en el mismo lugar donde se encuentre localizadas las circunscripciones judiciales en que esté dividido el país (artículo 130 LJ).

Aunque no formen parte de la jurisdicción contenciosa en sentido estricto, se debe tener presente también a los juzgados locales y de distrito, que recibirán las demandas y las remitirán al tribunal de apelaciones correspondiente para su tramitación. Con ello se trata, como señala la mejor doctrina, de dar respuesta a los problemas económicos del país, tutelando al mismo tiempo los derechos de los ciudadanos, especialmente de los más pobres y de aquellos que se encuentran en puntos geográficos alejados de las sedes de los tribunales de apelaciones, facilitando, de este modo, su acceso a la justicia administrativa.⁹

⁸ Señala Rizo Oyanguren que en “Nicaragua carecemos de una Ley de Procedimiento Administrativo... Creemos que es tiempo de dictar una ley de ese tipo en Nicaragua. Con la rápida multiplicación de las intervenciones estatales se viene acentuando la necesidad de un ordenamiento general que, sin excluir algunos procedimientos especiales, sirva también como legislación supletoria”, *Manual elemental...*, *cit.*, p. 131.

⁹ Arrien Somarriba, *op. cit.*, p. 18.

Esta estructura ha sido criticada, sin embargo, por la doctrina, por dos razones. En primer lugar, se critica que se residencien todas las tareas administrativas en primera instancia en un órgano de número limitado, y no excesivamente próximo al ciudadano, como son los tribunales de apelación. Con ello se generan dos grandes problemas: a) la administración de justicia se aleja demasiado del ciudadano; b) se corre el riesgo de colapsar dichos órganos judiciales.

En respuesta a dicho problema, se demanda la creación de juzgados de lo contencioso, aproximando así la justicia administrativa al ciudadano y descargando a los tribunales de apelación de las cuestiones de menor entidad, que serían las que deberían atribuirse al conocimiento de estos órganos judiciales.¹⁰

En segundo lugar, se critica que se haya utilizado la estructura jurídica preexistente, mediante la creación de una sala de lo contencioso-administrativo en los tribunales de apelación. Considerando que sería más adecuada la creación de un órgano específico, que actuaría con una mayor independencia y especialización, y tendría una mayor capacidad para enfrentarse con éxito al aluvión de demandas que traerá consigo en funcionamiento de la jurisdicción contenciosa.¹¹

Sin negar el acierto de estas proposiciones, con las que coincidimos plenamente en lo esencial, entendemos, sin embargo, que son propuestas que no se adaptan a la realidad social y económica de Nicaragua. La puesta en marcha de un orden jurisdiccional contencioso con esa configuración resultaría excesivamente costoso en términos económicos, lo cual la hace, en nuestra opinión, inviable hoy en día.

Aparte de ello, hay que tener en cuenta las carencias humanas que el Estado de Nicaragua encuentra a la hora de estructurar la jurisdicción contenciosa, que hacen, a nuestro juicio, muy difícil articular un número ele-

¹⁰ *Ibidem*, pp. 18-20.

¹¹ De manera más concreta, Arrien Somarriba considera que de la creación de un órgano de ese tipo se derivarían las siguientes ventajas: a) se constituiría con independencia de órganos ya existentes, alentando su originalidad e imparcialidad, b) contaría con su propio presupuesto económico, independiente del presupuesto otorgado al Tribunal de Apelaciones en general, lo que produciría su funcionabilidad autónoma; c) si se escoge su personal a través de medios imparciales, públicos y transparentes, como el concurso de mérito o la oposición, se originaría el primer paso de funcionabilidad, independencia, confianza pública y especialización, evitando así la politización del mismo; d) la institución de la jurisdicción contenciosa originará un alto grado de demandas, que serán mejor resueltas por un tribunal especializado, debidamente constituido, con personal, estructura y presupuesto propio, que por una pequeña Sala de la materia. *Ibidem*, pp. 21-23.

vado de órganos judiciales con garantías.¹² Entendemos que resultaría más adecuado centrar los esfuerzos en la puesta en marcha de unos pocos órganos plenamente operativos y bien capacitados, que crear una multitud de órganos, carentes de las capacidades suficientes. Sin perjuicio de que en el futuro se pueda ir evolucionando hacia una estructura más compleja, como la descrita por este sector de la doctrina, que es la ideal.

Aparte de ello, entendemos que el esfuerzo de crear esa estructura judicial no sería totalmente rentable, porque dejaría sin resolver el problema central con que se va a encontrar Nicaragua en este ámbito: la imposibilidad de una gran parte de la población de acceder de forma efectiva a la justicia administrativa, ante la carencia de medios económicos.

Esas dificultades provienen no tanto de la estructura judicial, como de la onerosidad intrínseca que acompaña a los remedios judiciales, por lo que se deben articular vías que permitan la resolución del problema en un momento anterior, en vía administrativa, que es donde con más eficacia se puede ganar la batalla por la universalidad en la tutela de los derechos frente a la acción de la administración.

IV. ÁMBITO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Con el término “jurisdicción” se designa al conjunto de asuntos o materias que es asignado globalmente, para su conocimiento y resolución, a un conjunto determinado de órganos judiciales, que integran un orden jurisdiccional;¹³ en el caso que nos ocupa, la jurisdicción contencioso-administrativa.

La LJ fija el ámbito de la jurisdicción contenciosa en sus artículos 14 y siguientes. Incluye para ello una cláusula general, a la que añade posteriormente un listado de cuestiones incluidas y excluidas del ámbito de conocimiento de la justicia administrativa.

Con carácter general, la jurisdicción contenciosa conocerá de las pretensiones que se deduzcan contra actos, resoluciones, disposiciones generales, omisiones, situaciones y simples vías de hecho de la administración pública (artículo 14, LJ).

¹² Como señala Arrien Somarriba: “un problema que hay en Nicaragua es que los verdaderos especialistas en la materia Administrativa y específicamente en la materia Contencioso-Administrativa se cuentan con los dedos de la mano”, *op. cit.*, p. 28.

¹³ Villar Palasí y Villar Ezcurra apuntan que “la Jurisdicción puede ser configurada como la facultad concedida a unos determinados órganos judiciales para conocer de determinados procesos o materias”, *Principios de...*, t. II, p. 269.

Como puede verse, la ley jurisdiccional es, en este sentido, bastante avanzada, en cuanto admite que se planteen pretensiones no solo en relación con la actividad jurídica de la administración material (actos administrativos y reglamentos), sino también en relación con la actividad material de la administración (inactividad de la administración y vías de hecho).

La LJ aclara, como ya dijimos, el ámbito de la jurisdicción, estableciendo expresamente la inclusión en el mismo de un conjunto de pretensiones sobre las que pudieran plantearse algunas dudas. Podemos agrupar estas materias, para su mejor comprensión, en dos grupos, dependiendo de si las dudas acerca de su inclusión derivan de la materia a la que vienen referida, o bien acerca de la consideración como administración pública del sujeto que las realiza.

En lo que se refiere al primer grupo, se señala expresamente la sujeción a la jurisdicción contenciosa de los contratos celebrados por la administración;¹⁴ de las cuestiones relativas a la responsabilidad patrimonial del Estado y de la administración pública;¹⁵ las acciones de responsabilidad civil y administrativa que se produjeren en contra de los funcionarios y empleados públicos en el desempeño de sus funciones,¹⁶ los conflictos administrativos entre administraciones públicas.¹⁷

En lo que se refiere al segundo, la propia LJ aporta la definición de administración pública en su artículo 2. 2, según el cual es la que

...ejerce el Estado por medio de los órganos de la administración del Poder Ejecutivo, de acuerdo con sus propias normativas; la administración de las

¹⁴ “Los asuntos referentes a la preparación, adjudicación, cumplimiento, interpretación, validez, resolución, interpretación, validez, resolución y efectos de los contratos administrativos celebrados por la Administración Pública, especialmente cuando tuvieren por finalidad el interés público, la prestación de servicios públicos o la realización de obras públicas” (artículo 15.1, LJ).

¹⁵ “Las cuestiones que se suscitaren sobre la responsabilidad patrimonial del Estado y de la Administración Pública por los daños y lesiones que sufrieren los particulares en sus bienes, derechos e intereses, como consecuencia de las actuaciones, omisiones o vías de hechos de sus funcionarios y empleados, sin importar cuál sea la naturaleza de la actividad o tipo de relación de que se deriven. Se exceptúan aquellas demandas civiles, mercantiles o laborales que por su naturaleza deben tramitarse ante la jurisdicción ordinaria” (artículo 15.2, LJ).

¹⁶ “Las acciones de responsabilidad civil y administrativa que se produjeren en contra de los funcionarios y empleados públicos en el desempeño de sus funciones, sin perjuicio de las causas que podrían seguirse para determinar responsabilidades penales” (artículo 15.5, LJ).

¹⁷ “Los conflictos de carácter administrativo que surgieran entre los distintos organismos de la Administración Pública; los conflictos administrativos de carácter intermunicipal o interregional, o entre los municipios y las Regiones Autónomas, y los de éstos con la Administración Pública” (artículo 15.6, LJ).

Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y de las municipalidades; las instituciones gubernamentales autónomas o descentralizadas y las desconcentradas; las instituciones de creación constitucional y, en general, todas aquellas que de acuerdo con sus normas reguladoras realicen actividades regidas por el ordenamiento jurídico administrativo y la doctrina jurídica y, en todo caso, cuando ejercieren potestades administrativas.

Este concepto general, con más o menos particularidades, viene a recoger el concepto tradicional de administración pública, combinando, como es usual, elementos subjetivos y objetivos, y arrojando las dudas que normalmente genera todo concepto de administración pública.

A ello añade la LJ un conjunto de menciones adicionales, que tratan de aclarar la sujeción a dicha jurisdicción de algunos supuestos en los que no resultaría fácil decidir la cuestión.

El primero de esos supuestos, es el de la actividad materialmente administrativa de los órganos de otros poderes del Estado que no son administración pública, que el propio artículo 2.2, LJ incluye en el concepto de administración pública, y que deben entenderse, por tanto, sujetos a la jurisdicción contenciosa.¹⁸

En segundo lugar, también resuelve la LJ las dudas acerca de la justiciabilidad administrativa de la actuación de los sujetos privados que operan potestades administrativas en función de una delegación de las administraciones públicas (vicarios de la administración). Pues incluye expresamente en el ámbito de lo contencioso los “reclamos que los administrados formulen en contra de las actuaciones de la administración concedente, relativos a la fiscalización y control de las actividades de los concesionarios de los servicios públicos, siempre que impliquen el ejercicio de potestades administrativas conferidas a ellos, así como en contra de las actuaciones de los propios concesionarios en cuanto implicaren el ejercicio de potestades administrativas” (artículo 15.4 LJ). Aunque se contempla tan solo, como puede verse, el caso de los concesionarios de los servicios públicos, nos parece que la solución es extensible a todos los vicarios de la administración.

Por último, en tercer lugar, se incluyen dentro del ámbito de lo contencioso las pretensiones dirigidas contra determinados órganos que son enumerados específicamente: Controlaría Generales de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Fiscalía General de la República, Procuraduría General de Justicia, Superintendencia de Bancos

¹⁸ El artículo 2.2, LJN establece que la administración pública “incluye la actividad de los poderes legislativos, judicial y electoral en cuanto realizaren funciones administrativas en materia de personal, contratación administrativa y gestión patrimonial”.

y otras instituciones financieras y la superintendencia de pensiones (artículo 15.3 LJ).

Mención aparte se debe hacer a las cuestiones prejudiciales e incidentales de carácter civil o laboral, que se planteen a los procesos administrativos, que quedan bajo el conocimiento de la jurisdicción contenciosa, sin perjuicio de su posterior revisión por la jurisdicción correspondiente (artículo 16, LJ).

El concepto de cuestión prejudicial no es susceptible de precisión previa, debiéndose deducir su carácter en cada caso concreto. El criterio clave para la toma de dicha decisión es la existencia de una relación de dependencia entre esa cuestión cuya prejudicialidad se trata de decidir y la pretensión que se dilucida en el pleito.¹⁹

Con ello, queda, en principio, precisado el ámbito de lo contencioso, a reservas de lo que pueda establecer la legislación especial, pues la LJ concluye la atribución de jurisdicción al orden contencioso mediante una cláusula general de cierre, en virtud de la cual entra dentro de su ámbito de conocimiento cualquier “otra materia que de forma expresa determine la Ley” (artículo 15.7, LJ).

No termina, con ello, sin embargo, la precisión del ámbito de la jurisdicción contenciosa, pues ésta contribuye también a perfilar las materias excluidas de la misma. Se trata de un conjunto de materias cuya exclusión parece que se puede inferir de los criterios de atribución precedentes, pero que la ley excluye expresamente para evitar equívocos: *a)* los actos susceptibles del recurso de inconstitucionalidad, los referentes a las relaciones internacionales y a la defensa del territorio y la soberanía nacional; sin perjuicio de las indemnizaciones que fueren procedentes, cuya determinación sí corresponderá a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo; *b)* las violaciones o intentos de violaciones de los derechos y garantías consagrados en la Constitución política que corresponde a la jurisdicción constitucional, a través del recurso de amparo; *c)* los de índole civil, laboral o penal atribuida a la jurisdicción ordinaria (artículo 17, LJ). A estos supuestos se deben añadir las cuestiones prejudiciales penales, cuya exclusión del ámbito contencioso puede inferirse *a contrario sensu* del artículo 16, LJ.

¹⁹ Señala Pera Verdaguer que no “se ha podido hacer una concreta enumeración de los supuestos posibles, y en cada caso habrá de procederse en lo contencioso al análisis de la pretensión ejercitada en el recurso y de la repercusión que en ella pueda tener la cuestión e principio ajena a esta jurisdicción, para concluir afirmando la naturaleza de prejudicial de la misma si se observa entre ambas un directo entrelazamiento, una dependencia en el resultado de aquella cuyo carácter de prejudicial se sostenga por alguna de las partes”, *Comentarios a la...*, p. 118.

En cuanto al régimen de la jurisdicción, es esencial a la misma su carácter improrrogable,²⁰ esto es, la imposibilidad de disponer de la misma tanto por los órganos judiciales como por las partes,²¹ de tal forma que las cuestiones comprendidas dentro de la jurisdicción contencioso administrativa no podrán ser enjuiciadas por otro orden jurisdiccional ni se podrán plantear ante la misma cuestiones atribuidas a otros ordenes jurisdiccionales, sin perjuicio de lo dicho respecto a las cuestiones prejudiciales e incidentales.²²

De su improrrogabilidad su aptitud para ser controlada de oficio por el propio órgano judicial,²³ sin perjuicio de la capacidad de las partes para ponerla de manifiesto.

Para evitar perturbaciones y desorientaciones en las partes interesadas en el proceso, la resolución que la declare debe indicar la jurisdicción que se estime competente.²⁴

Competencia

Si la jurisdicción acota el conjunto de materias o asuntos que van a ser atribuidos globalmente a la jurisdicción contenciosa, la competencia va a permitir determinar cómo se distribuye ese conjunto de asuntos entre los distintos órganos judiciales que componen la citada jurisdicción.²⁵

V. PRINCIPIOS DEL PROCESO

La LJ opta claramente por dar un carácter central a estos principios, que bajo la rúbrica “principios generales” recoge expresamente en su capítulo II, de forma además muy detallada, pues aglutina una amplia enumeración de los mismos, hasta el punto de desmembrar, en nuestra opinión, de

²⁰ Como señalan Villar Palasí y Villar Ezcurra: “el principio de improrrogabilidad de la Jurisdicción Contenciosa, que no es privativo de ésta, sino común a todas por ser una característica fundamental de la Jurisdicción”, *op. cit.*, p. 273.

²¹ Parejo Alfonso, *Manual de...*, p. 819.

²² Villar Palasí y Villar Ezcurra, *op. cit.*, p. 273.

²³ Parejo Alfonso, *op. cit.*, p. 819.

²⁴ Pera Verdaguer, *op. cit.*, p. 128.

²⁵ Como señalan Villar Palasí y Villar Ezcurra, la “aptitud de cada órgano judicial para actuar una pretensión, no se apoya tan solo en el hecho de que dicho órgano pertenezca efectivamente a la Jurisdicción sino que ésta, al ser una potestad única, debe ser distribuida entre los órganos que la ejerciten. Consiguientemente y de acuerdo con este principio, la competencia puede ser definida como el criterio en virtud del cual, los órganos judiciales pertenecientes a una determinada jurisdicción (en este caso, la contencioso-administrativa) tienen la facultad para resolver las pretensiones que ante los mismos se presenten, con preferencia a los demás”, *op. cit.*, 276 y 277.

forma innecesaria en diversos principios reglas que quedarían mejor aglutinadas en una sola (por ejemplo, el principio, de concentración procesal del artículo 12 es simplemente una consecuencia de los principios de celeridad y eficacia regulados en el artículo 11).

Ese elenco de principios se pueda concretar, en último término, en varias reglas. En primer lugar, la idea de oficialidad, que informa todo el proceso una vez que es iniciado. Así, puesto en marcha éste, el órgano jurisdiccional deberá dirigir el mismo (artículo 4o., LJ), impulsarlo (artículo 5o., LJ),²⁶ y velar por su adecuado desarrollo²⁷ (artículo 8o., LJ) y por que se tramite sin dilaciones indebidas y con la debida eficiencia, evitando gastos inútiles (artículos 11 y 12, LJ).²⁸

Junto a esta regla convive con un principio de disponibilidad, que se extiende no solo a la iniciación del proceso, que “incumbe a los interesados” (artículo 3o., LJ), sino también a la posibilidad de las partes de “disponer de sus derechos en el proceso, salvo aquellos irrenunciables”.

También se contempla el principio de igualdad en el proceso, consagrado expresamente en el artículo 6o., LJ,²⁹ que se debe traducir en la disposición a favor de ambas partes litigantes de las mismas armas procesales para hacer valer sus posiciones.

Téngase en cuenta que el juez de lo contencioso está dotado de todas las garantías de independencia e imparcialidad propias de los órganos judiciales. Erigiéndose, en consecuencia, en un tercero imparcial, que actúa en aplicación estricta de la legalidad y sin introducir valoración de oportunidad o conveniencia alguna.³⁰

²⁶ Más concretamente, señala el 5o., LJ, que “el Tribunal tomará las medidas tendentes a evitar su paralización y a adelantar su trámite con la mayor celeridad posible”.

²⁷ Más concretamente, el artículo 8o., LJ establece que el tribunal “tomará todas las medidas necesarias que resulten de la Ley o de sus poderes de dirección, para prevenir o sancionar cualquier acción u omisión contrarias al orden o de protección del debido proceso”.

²⁸ El artículo 11, LJ dispone que el “Tribunal y sus auxiliares tomarán las medidas necesarias para lograr la más pronta y eficiente administración de justicia, así como la mayor economía en la realización del proceso. Se prohíbe reabrir causas debidamente fenecidas”. En la misma línea incide el artículo 12, LJ según el cual los “actos procesales deberán realizarse sin demora, procurando abreviar los plazos cuando la Ley lo permita o por acuerdo entre las partes y debiendo concentrar en un mismo acto las diligencias que sean necesarias y posible de realizar”.

²⁹ Establece este precepto que las “partes tienen igualdad de derechos en el proceso, la cual deberá ser garantizada por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, cualquier disposición que limitara este derecho se tendrá por no puesta”.

³⁰ Como señala Morelli, el “juez administrativo, a pesar de su origen histórico, si es un tercero entre la administración y el administrado. Las partes procesales se presentan en un plano de igualdad y el juzgador deberá ceñirse estrictamente al principio de legalidad,

VI. LAS PARTES DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

El concepto de partes del proceso contencioso se articula con base en la pretensión, de tal forma que son partes aquellas que formulan la pretensión (partes activas o partes demandantes) y aquellas contra las que se formula (partes pasivas o demandados).³¹

1. *Capacidad para ser parte y capacidad procesal*

Si partimos de una asentada, aunque, en nuestra opinión, errónea tradición,³² no se distingue en el ámbito del derecho administrativo entre capacidad para ser parte y capacidad procesal. Esto ha llevado a que el derecho positivo de Nicaragua se limite a regular la segunda, concretamente en el artículo 26 LJ, según el cual la tendrán, con carácter general, las “personas naturales o jurídicas, sus representantes legales o sus mandatarios, de conformidad con la legislación común”.

Es un precepto, como puede verse, sumamente imperfecto, en el que se confunden los conceptos de capacidad para ser parte, capacidad procesal y representación.

El primer error de que adolece el precepto es que atribuye capacidad procesal a las personas físicas o jurídicas, sin más. Lo que supone confundir capacidad para ser parte con capacidad procesal. La capacidad para ser parte, a la que no hace referencia la LJ, es la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones en un proceso.³³ Es ésta la que corresponde propia-

sin que le sea dable consideración alguna sobre la oportunidad o conveniencia de la decisión que beneficie al particular. De no ser así, ¿qué sentido tendría la jurisdicción contencioso-administrativa? Bien podría eliminarse, pues no sería nada distinto de una *longa mano* de la administración estatal, una farsa a cargo del erario público”, *El procedimiento administrativo...*, *cit.*, p. 186.

³¹ González Pérez, *Manual de derecho...*, p. 165.

³² En el mismo sentido, González Pérez, que apunta lo siguiente: “se presuponía que en derecho administrativo —y en derecho público en general— no existía diferencia entre capacidad para ser titular de derechos (capacidad jurídica) y capacidad para ejercerlos (capacidad de obrar), ya que el reconocimiento de un derecho suponía reconocimiento de la capacidad para ejercerlo. Lo que no es cierto. Porque, en efecto, también en derecho civil, aunque ciertamente en grado menor, existen derechos de los que no puede ser titular la persona por el hecho de serlo... Y en derecho administrativo, aunque es menos frecuente que la capacidad para ser titular de un derecho vaya unida a la capacidad para ejercerlo, sigue teniendo vigencia la regla general”, *Comentarios a...*, t. I. p. 857.

³³ González Pérez, *Manual de derecho...*, p. 169; González Escudero, M. T., “Las partes procesales, representación y defensa de las Administraciones Públicas y de los órganos constitucionales”, *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Barcelona, Praxis, 1999, p. 167.

mente a las personas naturales o jurídicas, pues viene unida al concepto de personalidad, de tal forma que la ostenta toda persona, física o jurídica, por el mero hecho de serlo.³⁴

La capacidad procesal es algo distinto, es la capacidad de actuar eficazmente por uno mismo en un proceso, sin la intermediación de representante.³⁵ Dicha capacidad no puede corresponder a todas las personas naturales o jurídicas, como pretende la LJ, sino únicamente a aquellas personas capacitadas para el pleno ejercicio de sus derechos; esto es, las personas físicas no incapacitadas y mayores de edad. A los que se debe añadir “los menores de edad que hubieren cumplido 15 años, cuando ostentaren derechos o intereses propios, incluso cuando se tratare de gestiones a favor de los derechos de terceros vinculados con dichos menores dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad” (artículo 26.2, LJ). Sujetos a los que la LJ extiende expresamente la capacidad para actuar por sí mismos en el proceso, pues establece que, en “estos caso, podrán deducir sus pretensiones sin necesidad de contar con la representación de quien ejerza la patria potestad de cualquier otro representante designado judicialmente o de apoderado especialmente facultado”.

Medida que debe entenderse justificada en el antiformalismo propio del derecho administrativo, que pugna con la negación de capacidad a los menores para ejercer directamente aquellos derechos que el ordenamiento jurídico-administrativo ejerce a su favor.³⁶

Esta se debe administrar, no obstante, con prudencia, entendiéndola como una posibilidad establecida exclusivamente en beneficio del menor. De tal forma que no debe admitirse ésta cuando vaya a redundar previsiblemente en un perjuicio para éste. Así, por poner un ejemplo, no podrá admitirse para que éste renuncie a un derecho. Tratándose de actuaciones de ese tipo, es obligación del juez exigir que el menor comparezca debidamente representado por una persona mayor de edad.

A ello se añade obviamente que la excepción suple únicamente la falta de capacidad que se deriva de la minoría de edad. En caso de concurrencia

³⁴ González Pérez, *Manual de derecho...*, cit., p. 170.

³⁵ *Ibidem*, p. 169; González-Escudero, *Las partes...*, p. 167.

³⁶ Señala Parejo Alfonso que este “régimen más flexible, amplio y generoso en materia de capacidad se explica por la naturaleza misma del derecho administrativo y el antiformalismo que le es propio. Sería un contrasentido, en efecto, el establecimiento (...) de una política de asistencia y protección de la juventud, comprensiva de técnicas de fomento a través de asociaciones debidamente registradas, de un lado, y la negación a los jóvenes (menores de edad) de capacidad para promover, constituirse e inscribir administrativamente las correspondientes asociaciones y solicitar y obtener las correspondientes ayudas públicas”, *Manual de...*, p. 452.

de otra causa de incapacidad en el menor, deberá actuar éste debidamente representado, sin que sea de aplicación, lógicamente, la regla del artículo 26.2, IJ.³⁷

Quienes no se encuentren en estos casos carecen de capacidad procesal, por lo que deberán suplir esa carencia actuando a través de representante. No puede admitirse, por ello, como pretende la ley que tengan capacidad procesal además de las personas físicas o jurídicas “sus representantes legales o sus mandatarios” (artículo 26.1, IJ). Dicha afirmación es técnicamente incorrecta, pues confunde la capacidad procesal, con el ejercicio de la representación, que es, en puridad, cosa distinta, pues quien adquiere la condición de parte es propiamente el representado, y no el representante, que actuará en todo caso en nombre de aquél.

2. Legitimación

La legitimación es la capacidad para ser parte en un proceso concreto y determinado, que se posee cuando el sujeto se encuentra en una especial relación con el objeto de este consistente, salvo en los supuestos en los que excepcionalmente se reconoce acción popular, en la tenencia de un derecho o interés que se va a ver afectado por la resolución que se dicte en el mismo.³⁸ En definitiva, que ese proceso afecte a ese sujeto de alguna manera, que tenga algo en juego en ese proceso.³⁹ Afectación que debe ser entendida en un sentido amplio, como la posibilidad de obtener cualquier beneficio o de evitar cualquier perjuicio como consecuencia del proceso. Si bien exigiéndose que se trate de una ventaja propia, pues no es suficiente con invocar el interés altruista de que se cumpla la legalidad.⁴⁰ En la legislación nicaragüense aparece regulada en los artículos 27 y 28, IJ, de forma un tanto enrevesada y confusa.

³⁷ González Pérez, *Comentarios a...*, t. I, p. 864; Parejo Alfonso, *Manual de...*, p. 452.

³⁸ González Pérez, *Manual de derecho...*, pp. 173 y 174; García de Enterría y Fernández Rodríguez, *Curso de...*, t. II, pp. 618-619.

³⁹ Señala Parada Vázquez que la legitimación “en román paladino responde a la pregunta de «en qué le afecta» o «qué le importa» o «qué le va en ello». Porque si al que pretende recurrir no le afecta en absoluto el acto, la disposición recurrida o la inactividad material o la vía de hecho no puede estar en juicio pretendiendo su nulidad o su corrección. Por ello la legitimación supone, ante todo, la existencia de un sujeto portador de un derecho o de un interés”, *Derecho...*, t. I, p. 742.

⁴⁰ Sánchez Morón, M., “El control jurisdiccional. La jurisdicción contencioso-administrativa”, en Rodríguez-Arana Muñoz J. (dir.), *La administración pública española*, Madrid, INAP, 2002, p. 804.

3. *Legitimación activa*

No plantea dificultades la determinación de los sujetos legitimados cuando se trate de la impugnación de actos de la administración, para solicitar su anulación. En tal caso están legitimados los titulares de interés legítimo en el asunto (artículo 27, LJ). Expresión que no plantea muchas dificultades de interpretación, pues hoy en día, sentada la vigencia del derecho a la tutela judicial efectiva en Nicaragua, como vimos en su momento, dicho término debe comprender la posibilidad de evitar cualquier perjuicio o de obtener cualquier beneficio en el proceso que se trate.

La cosa parece, si embargo, bastante menos clara cuando se trata de la impugnación de disposiciones para solicitar su anulación. En tal caso, la ley distingue dos supuestos.

El primero de ellos no es problemático, pues otorga legitimación a las “entidades, corporaciones o instituciones de derecho público y cualquier otro organismo que ostentare la representación o defensa de los intereses de carácter general o corporativo, siempre y cuando la disposición impugnada los lesione o afecte el interés general” (artículo 27.1, LJ). Esto es, cualquier organismo al que se otorgue la salvaguarda de determinados intereses generales o corporativos podrá intervenir en el proceso contencioso en defensa de los mismos. Si bien teniendo en cuenta que carecen de dicha legitimación los partidos políticos (artículo 27, LJ).

El segundo de ellos es, sin embargo, de notable oscuridad, pues se otorga también legitimación a los administrados, pero solo en la medida en que tuvieran “interés de forma directa y legítima en el asunto” (artículo 27.2, LJ). La voluntad del legislador parece clara: condicionar la legitimación para la impugnación de las disposiciones generales a la concurrencia de un interés cualificado, de un interés especialmente intenso. Ahora bien, determinar cuál es la entidad que debe tener un interés para no ser un simple “interés legítimo”, sino un “interés de forma directa y legítima en el asunto”, se nos antoja una tarea imposible. Corresponderá, pues, a la jurisprudencia, lidiar con dicha cuestión, y definir el significado de tan oscura determinación.

En los casos en que se pretendiera el reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, con o sin reparación patrimonial, se requerirá la titularidad de un derecho subjetivo o interés derivado del ordenamiento que se considere infringido por el acto o disposición impugnado (artículo 27, LJ).

El artículo 28, LJ, priva expresamente a algunos sujetos de la legitimación activa; esto es, les prohíbe “ejercer la acción contencioso-administrativa contra la actividad de la administración pública”.

Dicha prohibición se formula, en primer lugar, respecto a los “órganos administrativos y los miembros de sus órganos colegiados, cuando actúen como tales” (artículo 28.1, LJ).

Algunos lo justifican en la prohibición de ir contra los propios actos.⁴¹ Mientras que otros consideran que es consecuencia del principio jerárquico, que impide que mantengan postura distinta a la defendida por la institución a la que pertenecen y están ordenados.⁴²

En segundo lugar, alcanza también a los “particulares que habiendo actuado en los casos permitidos en la ley como agente o mandatarios de la Administración cuando pretendan ejercer la propia acción contencioso-administrativa en contra de los intereses de su mandante superior” (artículo 28.2, LJ).

Algunos autores encuentran, como en el caso anterior, el fundamento en la prohibición de ir contra sus propios actos.⁴³ Otros, sin embargo, entienden que tiene su origen en la imposibilidad de diferenciar a efectos procesales entre la administración y el sujeto que actúa en representación de ésta.⁴⁴

Por último, en tercer lugar se extiende a las “entidades de derecho público que fueren dependientes o guardaren una relación de jerarquía con el Estado, las comunidades de las regiones autónomas, o las entidades locales respecto a las actividades de la administración de la que dependieren, salvo los casos en que se les hubiere autorizado por medio de ley expresa” (artículo 28.3, LJ).

4. *Legitimación pasiva*

El artículo 29, LJ, considera como sujetos demandados y, por tanto, dotados de legitimación pasiva, a los siguientes sujetos:

En primer lugar, a la administración pública, sus organismos o entidades autoras del acto, omisión, disposición o vía de hecho a que se refiere la demanda (artículo 29.1, LJ).

⁴¹ González-Escudero, *Las partes...*, p. 193.

⁴² Consideran Garrido Falla *et al.*, es “consecuencia del principio jerárquico de funcionamiento de la Administración que impide a los órganos de la misma y a los miembros de los órganos colegiados impugnar la decisión con olvido de la postura mantenida por el órgano”, *Tratado de...*, t. III, p. 179.

⁴³ González-Escudero, *op. cit.*, p. 193.

⁴⁴ En tal sentido señalan Garrido Falla *et al.*, que, “aunque formalmente los agentes o mandatarios mantengan su verdadera naturaleza, es lo cierto que frente a terceros están asumiendo una representación de la Administración que les impide diferenciarse a efectos procesales”, *ibidem*, p. 180.

Aunque la ley no haga mención aquí a los órganos de otros poderes del Estado que realicen actividades materialmente administrativas, se debe entender, en virtud de lo establecido en el artículo 2o., LJ, que cuando se impugnen tales actividades aquel de estos organismos que realice la actividad en cuestión será el sujeto demandado.

En segundo lugar, las personas que, como consecuencia del acto o disposición impugnados, pudieran ser titulares de derechos o intereses (artículo 29.2, LJ). Aunque la redacción es un tanto farragosa, parece que aquí se está haciendo referencia a los sujetos privados que ostentan un derecho subjetivo o interés legítimo que se podría ver perjudicado por la apreciación del recurso contencioso-administrativo, lo que los legitima para comparecer al proceso para defender su posición al lado de la administración demandada.

El artículo 30, LJ regula la figura del coadyuvante, estableciendo que podrá “intervenir en el proceso como parte coadyuvante de la Administración recurrida cualquier persona que tuviere interés directo en el mantenimiento del acto, disposición, omisión o vía de hecho que motivare la acción contencioso-administrativa”.

Como puede verse, la legislación de Nicaragua se mantiene fiel a la distinción entre codemandado y coadyuvante. Los primeros serían las partes principales, que litigan en el proceso en condiciones de igualdad con la administración demandada; mientras que los segundos serían meras partes accesorias,⁴⁵ que en cuanto tales ostentan una posición subordinada a la del demandado, careciendo de autonomía para recurrir por sí solos la resolución y de capacidad para continuar adelante con el proceso en caso de allanamiento de éste.⁴⁶

La persistencia de esta figura ha sido cuestionada por una parte de la doctrina, que postula su desaparición. Si bien cuenta a su favor con importantes voces doctrinales, que ponen de manifiesto que existen determinadas situaciones de las que su titular debe tener plena disposición, por más que puedan existir otros sujetos interesados en su mantenimiento, pues le afectan de forma tan intensa y personal que no se puede imponer a aquel en contra de su voluntad, lo que determina que el mantenimiento del proceso sin su anuencia carezca totalmente de sentido.⁴⁷

⁴⁵ González Pérez, *op. cit.*, p. 200.

⁴⁶ González-Escudero, *op. cit.*, pp. 195-196; Morell Ocaña, *op. cit.*, p. 469.

⁴⁷ Señala J. González Pérez lo siguiente: “una vez personados todos aquellos que ostenten legitimación, ¿tiene sentido la diferenciación? En mi opinión, no ofrece duda que debe ser así. Quizá, no en todos los aspectos en que se establecía, debiendo consagrarse la igualdad, por ejemplo, en aspectos como el de la legitimación para recurrir. Y aún en éste, es más que discutible. Pensemos, por ejemplo, en un proceso administrativo incoado frente a un acto

No resulta fácil, en cualquier caso, fijar el criterio que permite distinguir cuándo estamos ante una parte codemandada y cuándo ante un simple coadyuvante. Se ha señalado que el criterio diferenciador es que el demandado es titular de un derecho subjetivo, mientras que el coadyuvante lo es de un simple interés legítimo.⁴⁸

En cualquier caso, la oposición a la intervención del coadyuvante se tramitará como incidente en cuerda separada, y deberá promoverse dentro de los tres días posteriores a la notificación del apersonamiento respectivo (artículo 30, LJ).

Las partes coadyuvantes no incurrirán en costas ni tendrán derecho a ellas, salvo por razón de los alegatos o incidentes que ellas promovieran de forma independiente en relación con la parte principal (artículo 128, LJ).

Nótese que tanto los codemandados como los coadyuvantes son partes de existencia eventual, no estrictamente necesarias. El reconocimiento de legitimación a los mismos no proviene de la necesidad de su presencia, pues el proceso puede desarrollarse perfectamente en su ausencia, sino más bien del deseo de ofrecerles la oportunidad de defender su posición en el mismo. De lo que se deriva a su vez el carácter estrictamente voluntario de su presencia en el proceso.⁴⁹

La LJ otorga, por último, la consideración de demandado a los prestadores de servicios públicos (artículo 29.3, LJ).

administrativo que reconoció un derecho subjetivo a establecer un centro docente en una determinada localidad, en que, al existir un titular del derecho es éste el demandado, y en el que han comparecido los padres de potenciales alumnos en defensa del interés a tener tal centro docente en las proximidades de su domicilio, proceso en el que se hubiere acordado la suspensión de la ejecución del acto. La sentencia estima parcialmente el recurso y modifica el acto, imponiendo ciertas limitaciones. Supongamos que no recurre la Administración, y que el titular del derecho subjetivo derivado del acto —demandado— está conforme con las limitaciones y no decide recurrir para que la sentencia adquiera firmeza, se levante la suspensión y pueda comenzar su actividad. ¿Tendría sentido que el coadyuvante interpusiera recurso contra la sentencia, con el consiguiente efecto suspensivo, en contra de lo que interesa al demandado?”. “Las partes en el proceso, terceros intervinientes, coadyuvantes”, *Primeras Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer-Carías”*, Caracas, FUNEDA-Editorial Jurídica Venezolana, 1995, p. 405.

⁴⁸ Señalan Villar Palasí y Villar Ezcurra que “resulta evidente que la diferencia existente entre la parte demandada y la coadyuvante radica en que aquélla ostenta un derecho que puede resultar lesionado, en tanto que ésta, tan sólo es titular de un «interés legítimo»”, *op. cit.*, p. 293.

⁴⁹ Indica Santamaría Pastor que se “trata de una parte de existencia meramente eventual: es obligado emplazar a estas personas, para darles la oportunidad de comparecer en el proceso en defensa de la actuación administrativa impugnada...; pero su comparecencia en el proceso es, claro está, meramente potestativa de las mismas, pudiendo hacerlo o no, libremente”, *Principios de...*, t. II, p. 659.

5. *Sucesión en la legitimación*

Puede que durante el trascurso del proceso se pueda producir una mutación en los sujetos titulares de los derechos o intereses legítimos que se van a ver afectados por la situación discutida en el proceso.

El derecho nicaragüense da respuesta a esta situación en el artículo 31 LJ, según el cual en los “casos en que la legitimación de las partes derivare de un derecho o relación jurídica transmisible, el sucesor podrá sustituir en cualquier estado del proceso a la persona que inicialmente hubiera actuado como parte o bien podrá iniciarlo mediante el ejercicio de la acción respectiva”.

6. *Postulación*

Hay que distinguir entre la defensa y representación de la administración pública y de los demás sujetos que intervengan en el proceso.

Por lo que se refiere a la administración, su representación y defensa corresponde a la Procuraduría General de Justicia de la República, o en su caso, a quienes ostenten la representación legal del órgano demandado (artículo 32, LJ).

No establece la LJ nada acerca de la obligatoriedad de la postulación mediante profesionales jurídicos; esto es, no indica si los ciudadanos pueden comparecer por sí mismos ante la jurisdicción contenciosa, o si necesitan hacerlo mediando la intervención de un profesional en derecho.

Entendemos que se debería permitir la actuación directa para las cuestiones menores, de cuantía reducida, pues en caso contrario resultaría excesivamente oneroso sostener el proceso, y en la práctica quedarían fuera del alcance de la tutela judicial.⁵⁰

Cuestión importante, dado el contexto económico en el que desgraciadamente se mueven importantes capas de la población nicaragüense, es la posibilidad de que alguna de las partes carezca de recursos económicos para litigar. En tal supuesto, se podrá invocar ante el tribunal dicha circunstancia, bien mediante comparecencia directa ante la sala respectiva del Tribunal o por cualquier otro medio, pero siempre dentro del plazo hábil para el ejercicio de la acción (artículo 33, LJ).

⁵⁰ Como señala Parada Vázquez, debería “permitirse la representación y defensa directa en asuntos de ínfima cuantía..., que de otra forma no serán recurribles, salvo que existan empresas especializadas en esta clase de litigiosidad que se hagan cargo de los recursos por módicos precios”, *op. cit.*, p. 742.

En tal supuesto, el órgano judicial competente, previa información sumaria de las circunstancias del solicitante, procederá inexcusablemente y con celeridad a la designación de un defensor público o de un abogado de oficio que ejerza la defensa y representación de éste (artículo 33, LJ).

La presentación de esta solicitud producirá la interrupción de los plazos, que se volverán a contar desde el momento en que se acredite en autos la aceptación de la defensa por el abogado designado de oficio. Se realizará el nombramiento del abogado conforme a las reglas del derecho común (artículo 33, LJ).

Cuando los particulares que intervienen como actores, como demandantes o coadyuvantes, tuvieran posiciones que no fueran contradictorias ni excluyentes entre sí, podrán litigar unidos total o parcialmente, y bajo una misma defensa (artículo 34, LJ).

VII. OBJETO DEL PROCESO

Al examinar el objeto del proceso contencioso-administrativo se debe comenzar destacando la peculiar situación de éste en este aspecto, pues ha sido tradicionalmente una actividad de carácter revisor de una actividad jurídica previa de la administración que se había dictado en el marco de un procedimiento administrativo ya celebrado.⁵¹

Esta concepción, que sigue influyendo aún en la configuración del proceso contencioso, está hoy en día ya superada en bastantes aspectos.

Así, en primer lugar, ya no se considera que el proceso tenga por objeto exclusivo, como ocurriría conforme al dogma revisor, el examen de la legalidad objetiva de esa actividad jurídica previa (acto o disposición administrativa), sino que se convierte en un mecanismo de tutela de los derechos e intereses de los ciudadanos. Esto implica, por un lado, que constituye un mecanismo de defensa de esos derechos e intereses, y no, por tanto, un simple mecanismo de la revisión del acto o disposición, y, por otro, que opera ya no solo contra una actividad jurídica previa dictada en el marco de un procedimiento, sino contra toda actuación administrativa, o incluso la omisión de esta, capaz de lesionar esos derechos e intereses, incluyendo así la actividad material y las vías de hecho dentro de su ámbito objetivo.⁵²

⁵¹ Considera Parada Vázquez que el carácter revisor del proceso contencioso-administrativo consiste en “su funcionalidad como recurso de apelación contra un acto o resolución previamente dictado por la Administración incluso ya ejecutoriado”, *ibidem*, p. 755.

⁵² Señalan García de Enterría y Fernández Rodríguez que “la tradición del contencioso-administrativo desde sus orígenes franceses puso todo su énfasis en su configuración como un proceso impugnatorio de actos administrativos, el examen de cuya legalidad, con la con-

Además de ello, queda claro que las pretensiones contenciosas no son, como se pretendía desde la posición revisionista, pretensiones contra un acto o disposición, sino pretensiones deducidas contra otro sujeto, como lo son cualesquiera pretensiones.⁵³

Ahora bien, estas innovaciones no han supuesto un abandono total de los dogmas revisionistas, que siguen manteniendo alguna vigencia, pues se sigue aún exigiendo para poder acudir al proceso contencioso la existencia de un pronunciamiento o actuación previa por parte de la administración, o al menos la falta de la misma una vez instada por el administrado. Si bien, obviamente, no estas ya constituyen el objeto del proceso, sino tan solo un requisito previo para entablar el mismo.⁵⁴

A ello se añade, lógicamente, una obligación de coherencia entre las pretensiones de la demanda y la vía administrativa previa, que impide que puedan plantearse cuestiones que previamente no hayan sido formuladas en vía administrativa.⁵⁵

siguiente sentencia anulatoria o absolutoria, agotaba toda su funcionalidad. Se habló, por ello, de un «proceso al acto», de un proceso «objetivo»... De ello se concluía en lo que entre nosotros se llama el «carácter revisor» de la jurisdicción contencioso-administrativa... carácter que excluía cualquier otra función del proceso que no fuese la de controlar la legalidad «objetiva» del acto recurrido, sin tomar en consideración más que la situación en que el acto fue producido originariamente por la Administración. El recurso contencioso-administrativo se identificaba así en su funcionalidad con la de un recurso de casación, en la que no se admitía la prueba ni cuestiones nuevas respecto de las ya tratadas en las instancias inferiores, aquí en la vía administrativa dentro de la cual el acto se había producido”.

Sin embargo, “toda actuación judicial, y por tanto la contencioso-administrativa, como una técnica de tutela efectiva de «derechos e intereses legítimos». El proceso contencioso-administrativo paso a ser así inequívocamente «subjetivo», de defensa de esos derechos e intereses frente a la «actuación administrativa» en general... y no precisamente frente a actos administrativos formales. La tutela de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos no puede reducirse a la fiscalización abstracta y objetiva de la legalidad de unos actos administrativos formales”, *op. cit.*, p. 628.

⁵³ González Pérez señala que el “proceso administrativo tiene por objeto pretensiones procesales que no se diferencian sustancialmente de las demás, aun cuando tradicionalmente se haya creído —y aun se cree por un sector de la doctrina— que las pretensiones procesales administrativas —o al menos algunas de ellas— no se deducen frente a una persona distinta del actor, sino frente a un acto, por lo que no dan lugar a un proceso entre partes”. *Manual de derecho...*, p. 211.

⁵⁴ Como señala Santamaría Pastor, no se “ha abandonado por completo el principio de la necesidad de un pronunciamiento o de una actuación previos de la Administración; pronunciamiento o actuación que, sin embargo, no constituyen el objeto del proceso ni limitan su alcance, constituyendo un mero presupuesto necesario del mismo, con relación al cual la parte recurrente puede deducir las pretensiones que se basen en cualquier norma jurídica”, *op. cit.*, p. 655.

⁵⁵ Garrido Falla *et al.*, *op. cit.*, 236. Morell Ocaña, *op. cit.*, p. 477.

La demanda contencioso-administrativa deberá ir dirigida necesariamente contra materia impugnante ante dicha jurisdicción, pues en caso contrario se declarará la inadmisibilidad de la misma, bien mediante declaración de inadmisibilidad de la demanda (artículo 53.3, LJ) o mediante sentencia de inadmisibilidad (artículo 91.3, LJ).

Como ya sabemos, la ruptura del dogma revisor permite que sean impugnables ante la jurisdicción contenciosa no solo los actos administrativos y las disposiciones administrativas, sino también la inactividad de la administración y las vías de hecho (artículo 35, LJ).

Eso no supone, sin embargo, que estas actuaciones sean en todo caso impugnables ante la jurisdicción contenciosa, pues en algunos casos su impugnabilidad está sujeta a algunos requisitos a los que se condiciona su procedibilidad.

En el caso de los actos administrativos, se exige, en primer lugar, que hayan agotado la vía administrativa (artículo 35, LJ), en los términos que vimos en su momento. Aparte de ello deberán ser resoluciones o bien actos de trámite que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, de forma tal que pusieran término a la vía administrativa o hicieran imposible continuar su tramitación (artículo 35, LJ).

Distinto es el caso de los reglamentos, contra los que no cabe recurso en vía administrativa, y son, en consecuencia, impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin necesidad de agotar la vía administrativa (artículo 36, LJ).

Si bien debe tenerse aquí presente que las normas reglamentarias dictadas por los alcaldes son impugnables en vía administrativa mediante recurso de revisión ante el propio alcalde o de apelación ante el concejo municipal (artículo 40, LM). Agota la vía administrativa la resolución del recurso de apelación por parte del concejo municipal (artículo 40, LM). Por lo que debe entenderse que solo podrán impugnarse ante la jurisdicción contenciosa una vez agotada la vía administrativa, mediante la resolución del correspondiente recurso de apelación.

Serán también impugnables directamente ante la jurisdicción contenciosa los actos que se produzcan por la aplicación de la disposición impugnada, basándose precisamente en la invalidez de reglamento. Si bien esta solución debe entenderse aplicable únicamente cuando se impugne el reglamento de forma directa y al mismo tiempo los actos que se hayan dictado en aplicación del mismo, basándose en la nulidad de este (artículo 36, LJ).

Distinta solución se debe aplicar, sin embargo, cuando lo que se impugne no sean conjuntamente la disposición y los actos de aplicación de la

misma, sino únicamente estos últimos basándose en la invalidez de aquella. Este supuesto, conocido tradicionalmente como recurso indirecto contra el reglamento, no es propiamente un recurso contra un reglamento, pese a que su nombre parezca indicar otra cosa, sino contra los actos administrativos dictados en aplicación de éste.

Esto determina que sea un recurso contra un acto administrativo, sujeto a los requisitos procesales establecidos para este tipo de recursos. Lo que implica que esos actos solo serán materia impugnabile en la medida en que se haya agotado previamente la vía administrativa (artículo 36, LJ).

En lo que se refiere a la inactividad de la administración, para que sea actividad impugnabile es preciso que se formule una reclamación previa a la administración. Si esta no fuera atendida en los plazos fijados por la ley (cuarenta y cinco días si se trata de supuestos de no realización de una prestación concreta a favor de una o varias personas determinadas; y treinta días cuando se demanda la ejecución de las resoluciones firmes de la administración) se podrá interponer ya el recurso contencioso-administrativo (artículo 37, LJ), siendo ya, por tanto, materia impugnabile.

Las vías de hecho son materia impugnabile sin necesidad de reclamación previa a la administración, pues la ley establece esta con un carácter meramente potestativo, como se deduce claramente del artículo 38, LJ, que dice literalmente: “el interesado podrá solicitar”. No obstante, si el administrado opta voluntariamente por presentar esa reclamación previa, ya no podrá impugnar ésta hasta que transcurran los diez días que la LJ otorga a la administración para su resolución (artículo 38, LJ). No siendo, por tanto, materia impugnabile hasta que transcurra dicho plazo.

Una vez delimitada las materias impugnables debemos preguntarnos qué es lo que el administrado puede solicitar respecto a ellas; esto es, cuáles pueden ser las pretensiones de las partes.

Dicha cuestión la regula el artículo 39, LJ, que establece que el “demandante podrá pedir la declaración de no ser conformes a derecho y en su caso la anulación, de los actos, omisiones, disposiciones generales y vías de hecho susceptibles de impugnación en sede contenciosa-administrativa”.

También podrá el demandante “pedir el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas necesarias para su pleno reestablecimiento, entre ellas la declaración de haber lugar a daños y perjuicios materiales y morales, según fuere el caso, sin menoscabo de otras responsabilidades que se pudieren derivar” (artículo 39, LJ).

El reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas para su reestablecimiento constituye una pretensión

meramente eventual, que dependerá de las concretas necesidades de tutela que concurren en cada caso.⁵⁶

La determinación previa del contenido de las medidas susceptibles de adoptarse para restablecer esa situación jurídica es imposible, dada la amplitud de concreciones en que puede traducirse, pues se incluirán dentro de dicho concepto cualquier medida adecuada para restablecer el estado de cosas, fáctico o jurídico, perturbado por la actuación impugnada.⁵⁷

Hasta ahora hemos examinado el objeto general del proceso; esto es, el conjunto de materias que pueden ser impugnadas y, por tanto, objeto del proceso, y los diferentes tipos de pretensiones que cabe formular contra las mismas. Ahora bien, junto a ellas se puede distinguir un objeto concreto del proceso; esto es, la prestación concreta formulada por el demandante en un concreto proceso y determinado, que será, en consecuencia, necesariamente un supuesto particular de impugnación de alguna de las materias genéricas susceptibles de impugnación, y formulará de manera particularizada alguna de las pretensiones típicas que integran el objeto general del proceso.⁵⁸

En realidad, es este último el verdadero objeto del proceso en sentido estricto, pues la materia impugnada u objeto general constituye más bien un requisito de procedibilidad.⁵⁹

A estas pretensiones se unirán las que formulen las partes demandadas, normalmente de desestimación total o parcial.⁶⁰ Teniendo en cuenta que en el ámbito contencioso, al venir el proceso marcado por una previa actuación en vía administrativa, no cabe la posibilidad de reconvención por parte del demandado. De tal forma que éste tan solo podrá oponerse a la pretensión del actor, bien por motivos de forma o de fondo, para obtener lograr la desestimación o inadmisión del recurso.⁶¹

⁵⁶ Santamaría Pastor, *op. cit.*, p. 671.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 671.

⁵⁸ Señala Santamaría Pastor que la “referencia al objeto del proceso contencioso-administrativo es en cierta forma equívoca, pues hace referencia a dos perspectivas jurídicas diversas, cuyo contenido es igualmente dispar:

— de una parte, cuál sea el *objeto del proceso contencioso en cuanto tal*, esto es, en cuanto procedimiento judicial singular y concreto; dicho objeto está constituido... por las pretensiones de las partes;

— pero, de otra parte, se halla el problema del *objeto del proceso contencioso en abstracto*, como institución general de control; cuestión que nos remite a la determinación de cuál sea la actividad susceptible de impugnación”, *ibidem*, pp. 665 y 666.

⁵⁹ Parejo Alfonso, *op. cit.*, p. 830.

⁶⁰ García de Enterría y Fernández Rodríguez, *op. cit.*, p. 633.

⁶¹ Como señala Santamaría Pastor, “la naturaleza impugnatoria de actuaciones autoritarias previas que posee el proceso contencioso determina que las partes demandadas (la

La suma de ambas pretensiones determina el ámbito hasta el que se extiende el conocimiento del juez, y sobre el que podrá pronunciarse en la sentencia en virtud del principio de congruencia.⁶²

Acumulación de acciones

Se denomina acumulación de acciones a la integración de varias pretensiones para que sean objeto de tramitación y resolución en un mismo proceso.⁶³

La LJ permite la acumulación de varias acciones en un mismo proceso en dos supuestos. En primer lugar, cuando las acciones y pretensiones no sean incompatibles entre sí y se hayan deducido en relación con un mismo acto, disposición, omisión o vía de hecho (artículo 40, LJ).

En segundo lugar, también lo serán aquellas que se refieran a varios actos o disposiciones, cuando uno sea reproducción, confirmación o ejecución de otros o existieren entre ellos cualquier relación (artículo 40, LJ).

Pueden producirse dos situaciones. En primer lugar, es posible que el demandante ejercite a través de una misma demanda varias acciones, en cuyo caso, si el tribunal decidiera que esa acumulación es improcedente, deberá señalar, motivando la decisión, las acciones que el demandante deberá interponer por separado (artículo 41, LJ), mediante auto (artículo 43, LJ).

En segundo lugar, cabe que se presenten diversas demandas. En este supuesto la acumulación se podrá decretar por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal en cualquier momento, previa audiencia a las partes, bien de oficio o a instancia de parte (artículo 42, LJ), mediante auto (artículo 43, LJ).

Contra el auto que resuelva sobre la acumulación, tanto el que denegara como el que accediera a la misma, podrá interponerse el recurso de apelación con expresión de agravios, en un plazo de cinco días ante el

Administración autora del acto y los codemandados, si los hubiere) no pueden formular reconvencción, esto es, pretensiones de condena al demandante distintas de las declaraciones que ya se contienen en el acto impugnado”, *op. cit.*, p. 657. En la misma línea, señala Pera Verdager que “en el procedimiento contencioso-administrativo a los demandados no les es permitido formular pretensión alguna por vía reconvenccional... En realidad, las partes demandadas ante lo Contencioso, las únicas pretensiones que pueden ejercitar son las de oponerse a las de la parte o partes demandantes, tanto por motivos formales como de fondo, para concluir solicitando que se declare bien la inadmisibilidad del recurso Contencioso-administrativo, bien su desestimación”, *op. cit.*, p. 332.

⁶² García de Enterría y Fernández Rodríguez, *op. cit.*, p. 633.

⁶³ Morell Ocaña señala que la “acumulación es la reunión de dos o más pretensiones procesales para su tramitación y decisión en un solo proceso”, *op. cit.*, p. 477.

mismo Tribunal. El recurso se concederá en el efecto devolutivo y será resuelto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en un plazo de diez días a partir de recibidas las actuaciones (artículo 43, LJ).

El artículo 44, LJ, prevé la posibilidad de que el demandante o demandantes, después de finalizado el trámite de vista del expediente y antes de la contestación a la demanda, aclaren, rectifiquen o amplíen sus demandas, en un plazo común de veinte días. Si así se hiciera, se acompañará ese escrito de las copias necesarias para las distintas partes del proceso.

Si una vez ampliada, aclarada o rectificada la demanda se dicta un acto o disposición administrativa que guarde la relación que permite acordar la acumulación con otro acto o disposición que fuera objeto de una demanda contencioso-administrativa en trámite, el demandante podrá solicitar la ampliación de la demanda a ese asunto administrativo dentro de un plazo de treinta días (artículo 45, LJ).

Solicitada la ampliación, se suspenderá la tramitación del proceso en tanto no se hubieren publicado, respecto de la ampliación, los edictos que preceptúa la Ley y no se hubiera remitido a la Sala respectiva del Tribunal de apelaciones el expediente administrativo a que se refiere el nuevo acto o disposición (artículo 45, LJ).