

## Vía administrativa de recurso y justicia administrativa

Sumario: I. *Introducción.*—II. *La vía administrativa previa.*—III. *La vía contencioso-administrativa. A) Naturaleza de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Su carácter revisor. B) El carácter rogado de la Jurisdicción contencioso-administrativa y las facultades del Tribunal. B.1. Alcance del carácter rogado de la Jurisdicción. B.2. «Causa petendi», motivos de ilegalidad y congruencia procesal. C) La legitimación: Recursos de anulación y plena jurisdicción. Alcance actual de la distinción: algunos supuestos.*—IV. *Conclusión.*

### I. INTRODUCCION

El artículo 8 de la LOPJ encomienda a la jurisdicción contencioso-administrativa el control de la potestad reglamentaria, la legalidad de la actuación administrativa y el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

Tal objetivo está, a mi juicio, lejos de ser alcanzado y ello como consecuencia de factores diversos, entre los que ocupa un lugar preferente el desánimo del administrado a la hora de pedir una justicia que, en el mejor de los casos, le va a ser concedida tras dos años de litigio ante una organización judicial obsoleta, necesitada de una reforma legislativa en profundidad y carente de los más elementales medios. Una organización con la que no se cumple el deber constitucional de dotarla de los necesarios medios personales y materiales, deber que, como recuerda la STC 50/1989, va implícito en el deber judicial constitucionalmente impuesto de garantizar la libertad, justicia y seguridad con la rapidez que permite la duración normal de los procesos.

El desánimo ciudadano frente a la jurisdicción contencioso-administrativa viene, por otra parte, motivado por el sometimiento del recurrente a un procedimiento previo ante la propia Administración que puede en ocasiones haberle ocupado períodos de tiempo superiores a dos años.

A todo ello se une una concepción revisora de la jurisdicción contenciosa cuyo alcance (según se interprete) puede limitar los efectos de un control de la actividad administrativa de por sí sólo parcialmente controlada en la práctica.

El objeto de este trabajo es analizar la naturaleza y carácter de esas dos vías que hoy parecen en nuestro Derecho sucederse sin solución de continuidad. Este análisis parte del examen de los principios —o prejuicios— sobre los que estas vías, estos procedimientos sucesivos de control se asientan.

## II. LA VIA ADMINISTRATIVA PREVIA

El particular cuya petición a la Administración pública haya sido desestimada o que desee reaccionar frente a una actuación administrativa que considera no conforme a Derecho tiene actualmente dos cauces posibles de satisfacción de sus pretensiones: de un lado, alegar y discutir con la Administración su conducta y de otro acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Plantado en estos términos la vía administrativa de recurso, la vía administrativa previa se nos presentaría como una garantía del administrado.

Frente a este planteamiento la realidad demuestra que lejos de una garantía, la vía administrativa constituye un privilegio de la Administración y, en consecuencia, una carga para el particular. La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 al establecer un recurso de reposición previo a la vía contencioso-administrativa (potestativo para los supuestos de resoluciones de recursos de alzada o casos de silencio administrativo) establece la exigencia de una vía previa ante el autor del acto como requisito previo para acceder al recurso jurisdiccional.

La exigencia de este control previo por parte de la Administración de su propia conducta es —como FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., ha puesto de relieve<sup>1</sup>— el último reducto de una posición privilegiada de autotutela.

Esta nota de privilegio y la correlativa carga que conlleva se pone de manifiesto si se observa cómo la no interposición de los recursos pertinentes en vía administrativa provoca la inadmisibilidad del mismo, haciendo inservibles los plazos de prescripción de los derechos sustantivos. El principio de ejecutividad del acto administrativo, consagrado en el artículo 45 de la Ley de Procedimiento Administrativo, según el cual los actos de la Administración se presumen válidos y producirán sus efectos desde la fecha en que se dicten y el principio de no suspensión con carácter general de la ejecución de los actos administrativos objeto del recurso, consagrado en el artículo 116 del mismo texto legal, confirman que la vía administrativa de recurso es una carga, una pesada carga normalmente inútil dada la visceral actitud de los órganos administrativos de «sostenella y no enmendalla» y, a nuestro juicio, carente de justificación.

Reiterada y relativamente reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS de 7 de febrero de 1980 o de 20 de julio de 1984) insisten en la consideración del recurso como garantía del particular frente a la Administración.

Frente a esta consideración la anteriormente aludida configuración ejecutiva del acto y no suspensiva del recurso permiten, repetimos, afirmar lo contrario.

La obligatoriedad de la vía previa de recurso, por otra parte, se traduce y a la vez es consecuencia de considerar tal requisito como un presupuesto procesal necesario para el ejercicio de la acción contencioso-administrativa.

<sup>1</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 1991.

Este carácter de la vía administrativa unánimemente aceptado debe, a mi juicio, ser matizado. Efectivamente, la necesidad de un previo pronunciamiento de la Administración es presupuesto —procesal y lógico a la vez— de una impugnación en sede jurisdiccional; ello lleva a la necesidad de ajustar las peticiones formuladas a la Administración e incluso a reponer ante la Administración las decisiones que adopte. Lo que no implica, a nuestro juicio, es el actual sistema de recursos administrativos ni en el colmo del absurdo el recurso contra resoluciones obtenidas por la técnica del silencio administrativo.

GARCÍA CASAS<sup>2</sup>, siguiendo en este punto la línea apuntada por CLAVERO ARÉVALO<sup>3</sup> insiste en este sentido en que hay una finalidad común en todas las vías previas incluida la administrativa previa al contencioso; esa finalidad es la conciliadora, el tratar de evitar litigios. Ello lleva efectivamente a juicio de GARCÍA CASAS a considerar que el procedimiento administrativo actúa a modo de presupuesto procesal análogo a la vía gubernativa en el proceso privado. Pero añade GARCÍA CASAS que: «claro está que la finalidad conciliadora administrativa sólo opera si el procedimiento se entiende como previo al contencioso, para evitar éste; lo que realmente ya no está tan claro es esa finalidad cuando el procedimiento administrativo se entiende en función de él mismo. Es decir, como manifestación de la potestad jurisdiccional de la Administración pública. En este caso, pensamos, el carácter de presupuesto procesal desaparece, pues la vía administrativa deja de ser un trámite más o menos largo para acudir al contencioso, y se transforma en un procedimiento con sustantividad *per se* para definir, otorgar o denegar derechos de naturaleza administrativa».

Esto es, a nuestro juicio, lo que sucede con el procedimiento administrativo que, exclusión hecha de la reposición donde puede encontrarse la finalidad de evitar litigios ya mencionada, es una simple manifestación del privilegio de autotutela y como tal no debía erigirse en presupuesto procesal de admisibilidad.

Dicho en otros términos y como postula una línea doctrinal mayoritaria, la vía administrativa de recurso debería configurarse con carácter facultativo para los afectados por el acto administrativo, quedando expedito el acceso directo a los Tribunales contencioso-administrativos para quien esté dispuesto a impetrar esta garantía, que es ciertamente la única objetiva<sup>4</sup>.

En este punto el profesor FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ entiende que cabrían dos excepciones a lo anteriormente dicho: los supuestos excepcionales típicos de tutela y los casos de autoadministración.

No es ésta, en nuestra opinión, la línea que piensa seguir el legislador. Concretamente si se examina el artículo 42 del Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas se siguen contemplando recursos contra desestimaciones presuntas de solicitudes. El silencio en estos casos

<sup>2</sup> GARCÍA CASAS, Julio: *Vía gubernativa y proceso civil*, Editorial CYMYS, Barcelona, 1975, págs. 155 y 156.

<sup>3</sup> CLAVERO ARÉVALO, M. F.: *Consideraciones generales sobre la vía gubernativa*, en «Estudios dedicados al Profesor García Oviedo», Vol. I, Sevilla, 1954.

<sup>4</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho administrativo*, Tomo II, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 1991, pág. 488.

—faltaría más— tiene carácter positivo. No obstante ello el artículo 43 (que no dudo en calificar de esperpéntico) del Anteproyecto regula el sistema para hacer valer este silencio para lo que se exige una certificación emitida por el órgano competente que debía resolver expresamente el procedimiento. En su kafkiana redacción el precepto nos tranquiliza diciendo que si el órgano competente para resolver expresamente (y que no resolvió) tampoco resuelve, vale como acreditativa la exhibición de la petición de certificación. Discúlpenos la anécdota que juzgo lo suficientemente expresiva del actual estado de la reforma que no creo vaya ni con mucho en la línea de una reconsideración de la vía administrativa como voluntaria.

Que, sin embargo, ésta es la línea a seguir lo muestra también el Derecho comparado tanto en Italia como en Francia. Por lo que a Alemania respecta, un pronunciamiento previo es necesario tan sólo en los supuestos de demanda de anulación y acción de condena —en el supuesto de negativa administrativa a dictar un acto (no en las acciones dirigidas contra la inactividad de la Administración)—. No se prevé, por el contrario, vía administrativa de recurso en el ejercicio de acciones encaminadas a obtener una prestación de la Administración, ni en el ejercicio de acciones declarativas (en las que se cuestiona la existencia o inexistencia de una relación jurídica) ni en el proceso para el control de normas<sup>5</sup>.

Para finalizar estas reflexiones en relación con el carácter obligado de la vía administrativa de recurso queremos hacer expresa mención de la opinión de PARADA VÁZQUEZ al respecto, que es ciertamente práctica.

Señala PARADA VÁZQUEZ<sup>6</sup> que «... el privilegio de la Administración consiste menos en que se condicione, y por ello se retrase, el inicio del proceso contencioso administrativo a la previa interposición de un recurso administrativo, cuanto en la conversión de los fugacísimos plazos de interposición de los recursos administrativos (un mes para el de reposición, quince días para la alzada) y contencioso-administrativo (dos meses) en plazos de prescripción de los derechos sustantivos...».

Lo que hay que corregir, concluye PARADA VÁZQUEZ, no es tanto la exigencia de los recursos previos cuanto que los recursos administrativos y el propio contencioso-administrativo se interpongan, bajo pena de caducidad de la acción, en plazos diversos de los establecidos para la prescripción de los derechos materiales en una solución semejante a la prevista para las reclamaciones previas a la vía judicial civil, que es posible reiterar indefinidamente dentro del plazo de prescripción de los derechos (art. 142 de la Ley de Procedimiento Administrativo).

Con independencia de esta solución, evidentemente asequible y útil, es necesaria, a nuestro juicio, una reforma en profundidad de los criterios en base a los que se estructura la llamada vía administrativa. Por un imperativo constitucional, tanto del artículo 24 CE como del 103 CE, es necesaria una

<sup>5</sup> KARL P. SOMMERMANN: *La justicia alemana*. Ponencia presentada al Seminario de Derecho Comparado organizado por el Departamento de Derecho Administrativo e Internacional Público, Sevilla, 1991. Ponencia inédita cuyo texto manejo.

<sup>6</sup> PARADA VÁZQUEZ, José Ramón: *Derecho Administrativo I. Parte General*, 3.ª edición, Marcial Pons, Madrid, 1991.

revisión que parta de la voluntariedad del uso del recurso previo a la fiscalización jurisdiccional en los términos anteriormente apuntados y de la estricta aplicación en la tramitación de estas cuestiones de los principios de economía, celeridad y eficacia.

### III. LA VIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

#### A) NATURALEZA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. SU CARACTER REVISOR

El artículo 1 de la LJCA establece que la jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley.

En esta cláusula, más delimitadora del objeto de la Jurisdicción contenciosa que de su propia naturaleza, se contiene, a juicio de un sector amplio de la doctrina y jurisprudencia, uno de los principios rectores de la jurisdicción contencioso-administrativa: el carácter revisor de esta jurisdicción. Según este principio y según copiosa jurisprudencia, la jurisdicción contencioso-administrativa no puede pronunciarse sobre extremos que no hayan sido objeto de decisión en el acuerdo cuya legalidad se recurra, al ser exigencia de su carácter revisor que las peticiones que ante ella se formulen se soliciten de la Administración.

Es el acto administrativo el que delimita el objeto del proceso y, en su caso, viabiliza el ejercicio de las pretensiones que en relación con él se deduzcan (SSTS de 20 de octubre, 3 de noviembre y 26 de diciembre de 1983).

Esta configuración de la jurisdicción contenciosa obliga al Tribunal a limitarse a enjuiciar la validez del acto impugnado según éste se produce y consta en el expediente, en un proceso similar a la casación de sentencias. El Tribunal no podría en consecuencia, so pena de vulnerar este carácter revisor, pronunciarse sobre cuestiones que no hubiesen sido planteadas de manera formal en la vía administrativa o respecto de las cuales no hubiera un pronunciamiento expreso previo de la Administración.

En base a este carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa y como consecuencia del mismo, se limita, a nuestro juicio, el sometimiento pleno de la actuación administrativa al control jurisdiccional. Si este sometimiento no es pleno por circunstancias puramente sociológicas u organizativas, la configuración de la jurisdicción contencioso-administrativa como una jurisdicción revisora ha permitido a su vez la consolidación de unos obstáculos procesales para el pleno enjuiciamiento jurisdiccional de la actuación administrativa. La autolimitación del fallo en función de la pretensión ejercida (de anulación o plena jurisdicción), una inadecuada, a nuestro juicio, concepción del principio de congruencia procesal en relación con el pretendido carácter rogado de la jurisdicción —que limita igualmente las facultades del Tribunal—, la no enjuiciabilidad de la inactividad de la Administración y una amplia gama de negativas a entrar a conocer el fondo de los

asuntos por cuestiones puramente formales, son el resultado de la plena vigencia —no exenta de revisión y crítica— de este principio. Un principio que el Profesor FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ reduce a una cuestión puramente organizativa de la que se puede prescindir. En Francia, cuyo contencioso hemos copiado, no existe, y ello no ha significado nunca un atentado contra las bases del control jurisprudencial de la Administración<sup>7</sup>.

Este mito de carácter histórico muy concreto, y que hoy pervive por inercia descontextualizado e inmune a cualquier objeción, como dice NIETO, es el fundamento, como anteriormente apuntábamos, de técnicas cuyo resultado final negativo es una limitación de las facultades de enjuiciamiento de los Tribunales contencioso-administrativos.

## B) EL CARACTER ROGADO DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y LAS FACULTADES DEL TRIBUNAL

### B.1. Alcance del carácter rogado de la jurisdicción

En el contexto de las reflexiones precedentes se encuentra la configuración de la jurisdicción contenciosa como rogada.

En síntesis, y como CORDÓN MORENO indica<sup>8</sup>, tal consideración supone que en el proceso administrativo, igual que en el civil, se deduce una situación jurídica sustancial, que es objeto de tutela jurisdiccional específica a petición del demandante.

Manifestaciones de este principio dispositivo serían, a juicio del citado autor, en primer lugar el poder exclusivo del actor en la individualización del objeto del juicio. El actor en cuanto sujeto titular del derecho o interés sustancial deducido no sólo pone (necesariamente) en movimiento la actividad jurisdiccional, sino que es quien delimita el *petitum* y la *causa petendi* de la acción.

En esta actividad de individualización del objeto del juicio (pretensión) el actor no encuentra límite alguno, ya que puede configurarlo de la forma que mejor responda a su interés. El Juez administrativo no es un Juez inquisidor con poderes sobre el *petitum* o con facultades para investigar en la realidad extraprocesal hechos distintos de los alegados por las partes; no puede modificar de oficio el objeto delimitado por las partes, precisamente por el carácter privado disponible de la situación jurídica sustancial que se deduce en el proceso administrativo. De aquí el principio de congruencia, que rige con toda su plenitud en este proceso: «La jurisdicción contencioso-administrativa juzará de los límites de las pretensiones formuladas por las partes y de las alegaciones deducidas para fundamentar el recurso y la oposición» (artículo 43.1 LJCA).

Junto a esta manifestación esencial existen otras de no menor importancia y con fundamento también en la naturaleza privada-disponible de la situación

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Sobre el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa*, en «REDA», núm. 11, 1976.

<sup>8</sup> CORDÓN MORENO, F.: *El proceso administrativo*, «La Ley», Madrid, 1989, pág. 19.

jurídica material que se deduce en el proceso. Así la disponibilidad por las partes del objeto del juicio en el curso del proceso a través del allanamiento (art. 89) y del reconocimiento extraprocesal de pretensiones (art. 90), la admisibilidad del desistimiento (art. 88), etc.

### B.2. Causa petendi, motivos de ilegalidad y congruencia procesal

Que esto es así es, tal como CORDÓN MORENO expone y acabo de resumir, a nuestro juicio, indudablemente, al menos tal como está redactada la LJCA. Distinto juicio nos merecen, sin embargo, las consecuencias que según la tesis expuesta deben inferirse en relación con el alcance de las facultades del Tribunal en orden al enjuiciamiento y fallo, concretamente las facultades que al Tribunal se conceden en los artículos 43.2, 79.2 y 75 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Según CORDÓN MORENO, el artículo 43.2, que permite, como es sabido, que el Tribunal aporte al proceso motivos de ilegalidad no invocados por las partes, salvando el principio de audiencia, como fundamento de la pretensión o la oposición; el citado artículo 43.2, repito, es una simple alteración del principio de aportación de parte. El precepto analizado no puede ser interpretado (según CORDÓN MORENO) en el sentido, por ejemplo, de que se concedan al Tribunal poderes sobre la acción, ya que ello pugnaría con la esencia misma del principio de disposición y contradiría la norma del 43.1. A juicio de CORDÓN, la *causa petendi* no es confundible con los motivos en que puede fundarse el recurso; la pretensión administrativa se identifica por la *causa petendi*; lo que ocurre es que los motivos de ilegalidad no forman parte de ella<sup>9</sup>.

Esta afirmación puede, a nuestro juicio, ser matizada. Y puede ser matizada en el sentido de que los motivos de ilegalidad sí pueden formar parte, al menos de forma implícita, de las pretensiones y de la *causa petendi*. Como volveremos a insistir más adelante, y como NIETO nos recuerda<sup>10</sup>, el objeto primario de esta jurisdicción es, inequívocamente, la protección de la legalidad. Lo que se pretende con la intervención de los Tribunales es conseguir y garantizar que la Administración respete el ordenamiento jurídico; aunque lógicamente, y como efecto derivado, a través del control de legalidad se produzca un beneficio para el particular en cuanto que indirectamente así se protegen sus derechos. Esto es decir en otros términos que el artículo 8.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial encomienda a la jurisdicción contencioso-administrativa el control de la legalidad de la actuación administrativa.

Este mandato constitucional dirigido a la jurisdicción contencioso-administrativa lleva, a nuestro juicio, a la posibilidad y a la exigencia de que el Tribunal, atendiendo las peticiones de las partes, pueda, no obstante, pronunciarse sobre cualquier cuestión que surja como consecuencia de la actividad que se

<sup>9</sup> CORDÓN MORENO, F., *loc. cit.*, pág. 22.

<sup>10</sup> NIETO, A.: *La inactividad material de la Administración pública veinticinco años después*, «DA», núm. 208, abril-diciembre 1986, pág. 28.

enjuicia y en la que la legalidad del actuar administrativo resulte cuestionable. La defensa de la legalidad administrativa modula así, incluso, a nuestro juicio, el principio de congruencia, en el sentido de que el Tribunal no sólo debe fallar en los términos de lo solicitado por las partes, sino que está obligado constitucionalmente a resolver y fallar cuantas cuestiones se deriven del proceso, sin que ello implique, a nuestro juicio, la sustitución del carácter rogado de la jurisdicción por un principio inquisitorio en el proceso.

Nuestra discordancia, en suma, se centra en entender que los motivos de ilegalidad a valorar por el Tribunal, aún no planteados por las partes, forman, implícitamente, parte de las pretensiones, forman parte, en consecuencia, de la *causa petendi* y condicionan necesariamente y predeterminan el alcance del fallo del Tribunal.

Similar interpretación extensiva de los poderes del Tribunal Contencioso-Administrativo puede aplicarse a las facultades reconocidas a éste en los artículos 79.2 (posibilidad de tratar cuestiones no planteadas en los escritos de las partes) y 75 que otorga al Tribunal la iniciativa en materia probatoria.

Acéptese esta interpretación que ofrecemos como acorde con el texto de la vigente LJCA o al menos, si no se comparten estas afirmaciones, como propuesta de *lege ferenda* para superar un requisito —el carácter rogado de la jurisdicción— que personalmente nos parece, como al Profesor NIETO «un requisito milenar en la Ciencia del Derecho, —tanto en el ámbito romanista como, e incluso aún más, en el del Common Law— que, sólidamente afincado en el Derecho procesal ha sido asumido acriticamente en el Derecho administrativo»<sup>11</sup>.

Puede traerse aquí a colación una Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 1979, en la que la Sala utiliza un argumento cargado de lógica. En sede de revisión de una resolución económico-administrativa indica que si con arreglo al Reglamento de Procedimiento Económico Administrativo el Tribunal Provincial está obligado a revisar todas las cuestiones que ofrezca el expediente, hayan sido o no planteadas por los interesados, no puede hablarse de imposibilidad de la Administración para pronunciarse sobre ellas.

Este razonamiento, cargado de lógica, como digo, creo cercena gravemente las limitaciones derivadas de una hipotética falta de pronunciamiento por parte de la Administración de cuestiones a examinar en vía administrativa. Recuérdese que el precepto se repite en el artículo 119 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Si la Administración puede y debe resolver cuantas cuestiones se deriven del expediente, en modo alguno puede romper el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa un pronunciamiento sobre todas esas cuestiones, hayan sido o no planteadas por las partes.

En suma, me parece que hay que buscar criterios superadores de esta concepción del proceso contencioso antes que aceptar inmóviles el hecho de que la defensa de la legalidad esté en manos de la iniciativa particular; no sólo eso, sino que incluso se restrinja su petición, como veremos inmediatamente

<sup>11</sup> NIETO, A.: *La inactividad material de la Administración pública veinticinco años después*, «DA», núm. 208, pág. 34.

(pues este tema enlaza directamente con el de la legitimación) a unos individuos muy concretos: los titulares de derechos y de figuras idénticas o asimiladas.

#### C) LA LEGITIMACION: RECURSOS DE ANULACION Y PLENA JURISDICCION. ALCANCE ACTUAL DE LA DISTINCION

Que el control a efectuar por la jurisdicción contenciosa es un control de legalidad de la actuación administrativa es algo que está ya en la propia exposición de motivos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y en su artículo 1.º

Tras la entrada en vigor de la Constitución, hay además un mandato claro a la jurisdicción contencioso-administrativa en el artículo 106. Según este precepto, la jurisdicción contencioso-administrativa ha de controlar la *legalidad* de la actuación administrativa. La doctrina ha insistido en este dato<sup>12</sup>: la jurisdicción contencioso-administrativa controla la legalidad de la *actuación administrativa* y no de *actos concretos*. Por otra parte, el objeto del recurso contencioso-administrativo no son los actos y disposiciones administrativas de carácter general, sino las *pretensiones* que en relación con tales actos y disposiciones se deduzcan.

Y aquí entramos en un punto esencial del tema: qué tipo de pretensiones pueden esgrimirse y por quién.

En este punto, y como el Profesor NIETO nos recuerda, es necesario superar hoy un prejuicio milenar que no pudo superarse a primeros del siglo XIX al instaurarse la jurisdicción contencioso-administrativa: el carácter rogado de esta jurisdicción, carácter que responde a una concepción del Derecho como un sistema de acciones y no como un sistema de derechos.

Superando este lastre y partiendo de que la función de la jurisdicción contencioso-administrativa es la defensa de la legalidad, hay que concluir revisando el propio carácter del recurso y las exigencias de legitimación.

Nuestra jurisdicción contenciosa se estructura esencialmente partiendo de un doble tipo de pretensiones —anulación y plena jurisdicción—, al que se une una diferente legitimación, y cuyos efectos, caso de estimarse, difieren en uno y otro caso. Como indica la propia exposición de motivos de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y su artículo 28, se puede, mediante el recurso, solicitar la anulación de actos y disposiciones de la Administración o se puede solicitar, además, el restablecimiento de una situación jurídica individualizada.

Para el primer caso se considera legitimado al titular de un interés directo y en el segundo supuesto se exige la titularidad de un derecho subjetivo dimanante del Ordenamiento que se considere infringido por el acto o disposición impugnados.

En este caso, la propia Ley confiesa que «en principio no parecería necesario hacer referencia alguna a aquellos casos en que el demandante no se limitara

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso...*, cit., pág. 555 y sigs.

a solicitar la anulación del acto, pues versando el proceso sobre una situación jurídica individualizada, la legitimación, como en el proceso civil, venía generalmente ligada a la cuestión de fondo». No obstante, confiesa: «por respetar una tradición legislativa que arranca de las primeras Leyes de lo Contencioso-Administrativo, se confirma que en estos casos únicamente estará legitimado el titular de un derecho dimanante del Ordenamiento que se considere infringido por el acto o disposición impugnados».

Partiendo de estas distintas pretensiones y esta correlativa distinta legitimación, la Ley de lo Contencioso no va a mantener, sin embargo, un doble tipo de recurso —anulación o plena jurisdicción— (como sucedía, por ejemplo, en el modelo francés), sino que va a borrar formalmente esta distinción. «La Ley —dice su Exposición de Motivos— no considera que el fundamento de la procedencia de la acción contencioso-administrativa sea distinto según los casos. Esencialmente es siempre el mismo: que el acto no sea conforme a Derecho. Tanto la incompetencia como el vicio de forma, la desviación de poder o violación de ley (causa que propiamente comprende las anteriores) pueden servir de fundamento a las pretensiones de anulación y a las de plena jurisdicción y, en cualquiera de las hipótesis, la sentencia estimatoria siempre contiene idéntico pronunciamiento básico: la declaración de ilicitud del acto y, en su caso, su anulación.

Con estas palabras la Ley de lo Contencioso de 1956 absorbía al recurso de anulación en el de plena jurisdicción. Este dato, como NIETO explica, va a producir un protagonismo excesivo de los particulares en el proceso contencioso-administrativo y una clara merma del control de la legalidad. Como señala NIETO:

«El objetivo primario de esta jurisdicción es, inequívocamente, la protección de la legalidad. Lo que se pretende con la intervención de los Tribunales es conseguir y garantizar que la Administración respete el ordenamiento jurídico; aunque lógicamente, y como efecto derivado, a través del control de la legalidad se produzca un beneficio para el particular en cuanto que indirectamente así se protegen también sus derechos.

En sus orígenes esto es muy claro, y por ello el primer recurso que cronológicamente aparece es el de nulidad: los Tribunales anulan el acto porque es ilegal y no para restablecer un derecho individual. Lo que sucede es que con el transcurso del tiempo, a lo largo del siglo XIX y como consecuencia de una contaminación desacerpada, aunque socialmente explicable, de los principios informadores del proceso civil se fue transformando la institución originaria hasta dejar por completo en manos de los particulares la iniciativa de su puesta en marcha. El puente para llegar a esta conclusión fue el establecimiento del recurso de plena jurisdicción, cuyo objetivo directo era la protección y reconocimiento de un derecho previa constatación de la legalidad del acto impugnado. En esta figura resultaba explicable la inversión de objetivos y la primacía del derecho individual, así como la exclusividad del interesado en la iniciativa procesal. La desviación institucional consistió en extender este principio a todos los recursos, incluido el de nulidad; llegándose con ello a la conclusión de que la solicitud de la protección judicial sólo tenía sentido cuando se trataba de defender un derecho subjetivo (y, además, de naturaleza administrativa). Tendencia que desembocó en lo que podría denominarse "institucionalización de la estadística": puesto que los particulares sólo acudían a los Tribunales para defender sus propios derechos, se consolidó el principio, tanto para el recurso de anula-

ción como para el de plena jurisdicción, de que sólo podían acudir a los Tribunales contencioso-administrativos los particulares para defender sus propios derechos.

Con lo cual resultaba, en definitiva, que la ilegalidad que no era impugnada por un perjudicado terminaba siendo inmune frente a los particulares. Porque nótese bien una circunstancia: ya no se trataba únicamente de la cuestionable posibilidad de una ilegalidad que no rozase los derechos de los ciudadanos; es que, aun violándolos, esto ya no importaba nada. Lo decisivo no era la existencia de una ilegalidad y de una violación de los derechos, sino la presencia de un particular reclamante. No habiéndola, nada pueden hacer los Tribunales, puesto que su intervención no ha sido solicitada por el interesado y aquéllos están vinculados a la iniciativa particular. En otras palabras, los Tribunales contenciosos no están ya para garantizar la legalidad de la actuación administrativa —y ni siquiera para defender los derechos violados por ella—, sino únicamente para defender los derechos invocados por los particulares que acuden en demanda de protección. El individualismo del siglo se expresa así, con absoluta congruencia, en un individualismo jurídico paroxístico, con olvido absoluto de los principios justificadores, que hoy llamaríamos constitucionales, de la jurisdicción contencioso-administrativa como garantizadora de la legalidad»<sup>13</sup>.

Perdónesenos la extensión de la cita, pero la opinión de NIETO nos parece clarificadora. Ante este estado de cosas, la entrada en vigor de la Constitución reclama también en este punto una reconsideración de los postulados tradicionales en orden a la legitimación en el proceso contencioso-administrativo, ampliándose ésta en la medida en que posible fuere.

Con independencia de pronunciamientos jurisprudenciales diversos, nos parece de interés hacer referencia a dos datos. De una parte, el Tribunal Constitucional en Sentencias, entre otras, de 30 de noviembre de 1982 y 11 de junio y 28 de noviembre de 1983, ha indicado que el concepto de interés legítimo que emplea el artículo 24.1 CE es más amplio que el de interés directo del artículo 28 de la LJCA, con lo que resultan tutelables los intereses indirectos o simples intereses, es decir, aquellas situaciones jurídicas indirectamente tuteladas como efecto reflejo de la protección de la legalidad, «debiendo entenderse por interés legítimo según la doctrina tradicional el que tienen aquellas personas que por razón de la situación objetiva en que se encuentran por una circunstancia de carácter personal, o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de cualquier ciudadano, de que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando con motivo de la persecución de fines de interés general incidan en el ámbito del interés propio».

Junto a este dato hay que destacar también el que el artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial amplía considerablemente la protección jurisdiccional, extendiéndola a los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, reconociéndose para la defensa de estos últimos la legitimación de las corporaciones, asociaciones e incluso de los grupos que puedan resultar afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción.

Este proceso de extensión de la legitimación fue iniciado ya, tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial, antes de la entrada en vigor de la Consti-

<sup>13</sup> NIETO, A.: *La inactividad material*, cit., págs. 28 y 29.

tución. A nivel doctrinal es de nuevo necesario citar a los Profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ. El Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, mediante la formulación de la teoría de los llamados derechos reaccionales o impugnatorios. Según esta teoría, el administrado es titular de estos derechos subjetivos frente a la Administración cuando ha sido perturbado en su esfera vital de intereses por una actuación administrativa ilegal, supuesto en el cual el ordenamiento, en servicio del más profundo sentido de la legalidad en el Estado de Derecho como garantía de la libertad, le apodera con un derecho subjetivo dirigido a la eliminación de esa actuación ilegal y al restablecimiento de la integridad de sus intereses<sup>14</sup>.

A nivel jurisprudencial cabe también señalar, por ejemplo, una reiterada y uniforme jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, Sentencias de 12 de noviembre de 1982 y 8 de marzo de 1988), según la cual «no puede desconocerse en vía administrativa una legitimación procesal activa que haya sido admitida y reconocida en el expediente gubernativo».

Más radical en sus afirmaciones es el Profesor NIETO, quien de *lege ferenda* pide la supresión del requisito de legitimación para recurrir cuando lo que se pretenda sea simplemente la defensa de la legalidad y no el concreto reconocimiento de una situación jurídica individualizada<sup>15</sup>.

El Profesor NIETO abre esta puerta en un importante trabajo sobre el control de la inactividad administrativa, ya citado. Este no actuar de la Administración, que abarca múltiples formas (no prestación de servicios públicos, inactividad en fase de ejecución de sentencias, no ejercicio de acciones para la defensa de sus derechos, no cesación de actividades molestas, no emanar normas obligadas de desarrollo de las Leyes) debe, como el Profesor NIETO señala, estar más sujeto al control judicial que los actos administrativos, pues puede implicar una doble infracción del ordenamiento jurídico: de un lado, en su contenido, si éste infringe aquél; de otro, la mera presencia de una inactividad material puede constituir por sí misma una infracción del ordenamiento jurídico cuando éste le ha ordenado directa o indirectamente que actúe.

En este contexto, flexibilizar los requisitos de legitimación es imprescindible y una exigencia constitucional especialmente clara cuando se observa, como consecuencia de la inactividad de la Administración, una violación de los derechos fundamentales. En este sentido su propuesta anteriormente aludida. Junto a ella, el Profesor NIETO recoge una posibilidad que en la fecha de su trabajo calificaba de revolucionaria: la legitimación por denuncia.

<sup>14</sup> Estos derechos permiten que los particulares (todos ellos y no sólo el estamento de los poseedores) fiscalicen la totalidad de la legalidad administrativa y no sólo la franja mínima que entre en juego en la vida jurídico-administrativa a propósito de los derechos subjetivos activos de corte tradicional. Es en los procesos montados en garantía de los mismos donde puede invocarse cualquier infracción del ordenamiento jurídico (arts. 115 LPA y 83.2 LJCA). Y no sólo el desconocimiento de titularidades jurídicas activas del recurrente. A partir de ello se produce el básico efecto de anudar y relacionar la legalidad de la Administración en su conjunto con la libertad de los ciudadanos y de hacer participable en su plenitud toda la actuación administrativa. Esta es su enorme trascendencia. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 3.ª ed., Civitas, Madrid, 1991, págs. 46 a 56.

<sup>15</sup> NIETO, A.: *La inactividad material*, cit., pág. 36.

Según esta posibilidad, reconocida por la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 1984, el denunciante de la pasividad de la Administración ante la negativa de ésta a actuar podría solicitar vía contenciosa la condena a la Administración a actuar en un sentido concreto.

Junto a esta decisión y otras de similar contenido cabría señalar la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 1990 que ha sido objeto de comentario por MORILLO VELARDE<sup>16</sup>. Abiertamente, y relativizando hasta el máximo el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa, esta sentencia permite el control de la inactividad de la Administración, inactividad que habilita el pleno conocimiento por parte del órgano jurisdiccional, siendo el único presupuesto exigible para el ejercicio de la potestad el que la Administración haya podido conocer la queja, agravio o reclamación del interesado y habilitando la resolución presunta o la inactividad ante la denuncia a un enjuiciamiento de la cuestión de fondo.

Si descendemos a la casuística, los ejemplos son diversos y numerosos. Baste, como muestra, hacer referencia a otro supuesto que considero puede ser ejemplificador de una interpretación flexible de la exigencia de previo pronunciamiento por parte de la Administración de las cuestiones en litigio. El caso al que me refiero es la llamada acumulación por inserción.

En relación efectivamente con las pretensiones de las partes y las facultades del Tribunal en orden a su enjuiciamiento, se plantea la posibilidad de una eventual inadmisión del recurso al no haberse recurrido en vía administrativa los actos expresos posteriores a una resolución presunta por silencio administrativo.

El artículo 46.1 de la LJCA establece que «si antes de formalizarse la demanda se dictase algún acto o disposición que guardare relación a la que se refiere el artículo 44 con otro que sea objeto de un recurso contencioso-administrativo en tramitación, el demandante podrá solicitar la ampliación del recurso a aquel acto administrativo o disposición dentro del plazo que señala el artículo 58.

La cuestión que planteamos es delicada por cuanto si bien la acumulación por inserción prevista en el 46.1 de la LJCA tiene en este precepto carácter facultativo, como acabamos de ver, para las partes, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha considerado que es carga del recurrente llevar a cabo la ampliación y ha considerado a ésta necesaria cuando el acuerdo dictado expresamente modifique el presumido por silencio, ya que, como ha indicado el Tribunal Supremo en Sentencias de 25 de noviembre de 1970 (Rep. Ar. Juris. número 5220), 12 de mayo de 1972 (Rep. Ar. Juris. 52287) y 6 de octubre de 1973 (Rep. Ar. Juris. 3966), entre otras muchas; si así no fuera, los actos expresos llegarían a ser firmes y consentidos y quedarían sustraídos a la jurisdicción, sin que, por consiguiente, la sentencia que se dictara con respecto a los actos inicialmente combatidos pudieran alcanzarse en sus consecuencias.

<sup>16</sup> MORILLO VELARDE, J. L.: *El silencio administrativo*, «Ponencia española III al Seminario de Derecho Administrativo comparado», Sevilla, 28-30 de noviembre de 1991. Manejo el texto distribuido en las Jornadas de trabajo de este Seminario.

El Tribunal Constitucional, examinando esta cuestión, no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de esta postura jurisprudencial, pero sí la ha suavizado en el sentido de aceptar<sup>17</sup> que puede entenderse como hecha la ampliación a la demanda de forma implícita en el proceso, aunque no se haya hecho de manera formal en la demanda.

A *sensu contrario*, de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo, habría que entender que la acumulación por inserción es potestativa en los supuestos en que el acto expreso posterior no modifique el acto presunto, sino que simplemente se limite a confirmar la denegación ya presumida por silencio, frente a la cual se haya interpuesto recurso jurisdiccional.

A esta solución llega la Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Sevilla de fecha 15 de septiembre de 1991.

En el fundamento jurídico primero de esta sentencia se llega a la misma solución también por otra vía. Indica la sentencia que:

«El recurso de reposición, aun cuando tenga una naturaleza indiscutida de recurso administrativo, constituye al propio tiempo un requisito procesal, con una finalidad paralela a los exigibles en otros órdenes jurisdiccionales. Se trata, en definitiva, de permitir a quien va a ser demandado un conocimiento previo de la pretensión que se intenta deducir, de modo que tenga ocasión de satisfacerla por anticipado, evitando así procesos innecesarios. Pues bien, tal finalidad resulta sobradamente cumplida con la propia interposición del recurso administrativo y la espera del plazo fijado por la Ley para su resolución. Si pasado éste, aun cuando ya esté interpuesto el recurso jurisdiccional, la Administración desestima expresamente la pretensión que va a formularse, esta denegación posterior no modifica en absoluto la situación ya creada ni, por supuesto, el objeto del proceso, que continúa siendo materialmente idéntico.»

Resulta, por tanto, una nimiedad, desde el punto de vista del contenido y finalidad de la norma, que exista o no un acto formal por parte del demandante por el cual refiera su recurso no sólo al acto material (en este caso, una resolución que les impuso la sanción de traslado forzoso de residencia), y al acto presunto anterior, sino también al acto expreso posterior por el que efectivamente se deniega tal recurso. Considerar que, de no hacerlo así, su pretensión es inadmisibles, no debe examinarse el fondo del asunto y debe quedar firme el acto administrativo, no cabe duda que sería absolutamente desproporcionado y, desde luego, contrario al derecho fundamental reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución.

Si unimos esta línea jurisprudencial y las construcciones anteriormente expuestas a la presencia en determinados supuestos de acciones populares o incluso vecinales, como las que contempla el artículo 18.g) y 68 de la Ley de Bases de Régimen Local, el resultado es la consolidación de una tendencia claramente expansiva y flexibilizadora de los requisitos de legitimación para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa. Si a ello unimos una concepción restrictiva, matizada, del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa que permita un control efectivo de la legalidad no con-

dicionado por las pretensiones estrictas del demandante, un control que sin perjuicio del principio de congruencia procesal lo sea del efectivo sometimiento a la legalidad de la actuación administrativa, un control que permita fallar al Tribunal sin más límite que la *reformatio in pejus* y la vinculación de la cuestión sobre la que se pronuncie el fallo a los hechos recogidos en el expediente, probablemente estaremos en el camino que, sin duda, nos marca la Constitución.

En esta línea quizá convenga concluir aludiendo a una serie de sentencias del Tribunal Constitucional, en las que claramente se observa un proceso de acercamiento de la legalidad preconstitucional, de la normativa reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, a los nuevos presupuestos y principios constitucionales, especialmente a la configuración de la jurisdicción contencioso-administrativa como una jurisdicción que sin mermas de su carácter subjetivo, en la medida en que ha de resolver un pleito entre partes encontradas, sea una jurisdicción que controle la legalidad de la actuación administrativa, y junto a ello —y esto es básico— una adecuación de esta normativa a las exigencias que derivan del artículo 24 de la Constitución. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en este punto va por el camino de superar las formalidades en la búsqueda de un pronunciamiento sobre el fondo de las cuestiones planteadas en el proceso, proscribiendo la indefensión.

El primero de los pronunciamientos en este sentido puede ser la Sentencia 15, de 1 de febrero de 1990, del Tribunal Constitucional.

Indica el Tribunal Constitucional en esta sentencia que:

«Los órganos de la jurisdicción han de interpretar y aplicar los presupuestos, los requisitos y las reglas procesales de acceso a la justicia, tanto en vía principal como en la de los recursos, de modo que mejor cumplan su finalidad, que no es otra que la de regular el camino o iter procedimental, garantizando los derechos de todas las partes, para llegar a la decisión final o de fondo, positiva o negativa, que es lo que las partes en la realidad postulan. De ahí la distinción entre requisitos ineludibles o inexcusables o salvables o subsanables, así como la necesidad de una interpretación de los mismos, que las leyes procesales y la Ley Orgánica del Poder Judicial autorizan, según la actual y progresiva tendencia de favorecer la subsanación de los defectos susceptibles de reparación. Como se dijo, por otra parte, en la STC 5/1988, el artículo 24.1 de la CE impone al Juez el deber de favorecer la defensa de los derechos e intereses cuya tutela ante él se reclame sin denegar dicha protección mediante la aplicación desproporcionada de las normas procesales que prevén una resolución de inadmisión o de eficacia equiparable, teniendo en cuenta, en el ejercicio de ese *favor actionis*, la entidad del defecto, la posibilidad de cumplir a pesar de todo los fines que la regla incumplida persigue, los datos normativos y los que resulten de la resolución judicial de instancia.»

Y que:

«los requisitos de forma no son valores autónomos y sólo sirven en la medida en que son instrumentos para conseguir una finalidad legítima, a cuya luz han de examinarse para, de existir defectos, proceder a una justa adecuación entre las consecuencias jurídicas con la entidad real del derecho mismo, medida en función de la quiebra de la finalidad última que el requisito formal pretendía servir. Cuando ésta pueda lograrse sin merma de otros derechos constitucionalmente dignos de tutela, debe procederse a la subsanación del defecto, lo que con mayor razón debe

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de mayo de 1988, Sala Primera, recurso de amparo núm. 263/1987, «BOE» de 15 de junio de 1988.



sostenerse cuando el efecto de la inobservancia de un requisito formal sea precisamente el cierre de la vía del recurso...» (STC 36/1986, de 12 de marzo). Este criterio de proporcionalidad entre la *ratio* del requisito formal y los efectos de la sanción a que se anude el mismo, ha sido mantenido, asimismo, en otras muchas resoluciones de este Tribunal, conforme indica el Ministerio público (SSTC 19/1983, de 14 de marzo; 57/1984, de 8 de mayo; 17/1985, de 9 de febrero; 163/1985, de 2 de diciembre, y 16/1986, de 3 de febrero, entre otras).»

La relativización de los requisitos formales, especialmente la aplicación ponderada de los requisitos formales que provoquen la inadmisión del recurso y el principio *favor actioni*, son ya criterios de interpretación del Tribunal Constitucional que han de incidir de forma decisiva en la configuración del proceso contencioso-administrativo.

En la misma línea la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de abril de 1990, donde expresamente se advierte que si bien es cierto que la apreciación de un obstáculo impeditivo para la efectiva realización del derecho a la tutela judicial efectiva puede ser conforme con la Constitución, es preciso se prevea tal obstáculo a nivel legal y bajo un criterio de interpretación favorable al ejercicio del citado derecho.

Indica así la sentencia que:

«Es doctrina reiterada de este Tribunal que el derecho reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución no se agota en la garantía de acceso a la justicia, sino que su contenido normal implica la obtención de un pronunciamiento judicial de fondo sobre las pretensiones deducidas; y si bien es cierto que también la inadmisión o la apreciación de un obstáculo impeditivo para tal decisión puede ser conforme con las exigencias de aquel derecho fundamental, es preciso para ello que concurra una causa legalmente prevista en una norma reguladora del ejercicio de la correspondiente acción, que, además, debe ser aplicada en el sentido más favorable a dicho ejercicio, teniendo siempre en cuenta la naturaleza y finalidad del requisito que impone (SSTC 11/1982, 37/1982, 65/1983, 42/1984, 43/1985 y 19/1985, entre otras). De dicha doctrina se sigue que corresponde a este Tribunal, como garante último del derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de Jueces y Tribunales, examinar los motivos y argumentos en que se funda la decisión judicial que inadmite la demanda o que de forma equivalente elude pronunciarse sobre el fondo del asunto planteado.»

#### IV. CONCLUSIONES

A modo de conclusiones creo que pueden sentarse las siguientes:

1.<sup>a</sup> La vía administrativa previa al contencioso-administrativo constituye un privilegio de la Administración, justificable en la medida en que sirva de cauce para evitar controversias, no en los términos en que actualmente está configurada. Conforme a los actuales presupuestos constitucionales, la vía administrativa de recurso debiera establecerse con carácter facultativo. Si se mantiene su actual carácter preceptivo y se parte de que en gran parte de los casos es un procedimiento lento y no deseado, considero que es de plena aplicación la doctrina del Tribunal Constitucional que no considera conforme al principio de tutela judicial efectiva la existencia de obstáculos impeditivos

de un conocimiento judicial del fondo de las pretensiones, consideración que, en no pocos casos en la práctica, nos merece la vía administrativa previa.

2.<sup>o</sup> El carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa puede condicionar, si no se interpreta de forma flexible, el efectivo y pleno control judicial de la actuación administrativa. Esa flexibilidad es exigible si se considera que por imperativo constitucional la jurisdicción contenciosa tiene asignado el control de la *legalidad* de la actuación administrativa.

Este imperativo constitucional forma parte necesaria e implícita de las pretensiones en el proceso contencioso-administrativo y permite y obliga al Tribunal a resolver todas las cuestiones que se deriven del expediente, hayan sido o no planteadas por las partes, del mismo modo que a la Administración se le obliga a resolver todas estas mismas cuestiones. Ello no es contrario al carácter rogado de la jurisdicción ni implica una alteración del principio de congruencia en la medida de que para satisfacer estas exigencias basta que la Administración haya tenido ocasión de pronunciarse sobre las cuestiones pretendidamente nuevas, lo que en todo caso habría podido hacer, puesto que a ello estaba obligada por imperativo del artículo 119 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Los artículos 43.2, 79.2 y 75 de la LJCA pueden ser interpretados en el sentido de favorecer la introducción de cuestiones no planteadas en el proceso al facilitar su puesta en conocimiento por las partes.

Este es el sentido que, a nuestro juicio, debe darse al artículo 80 de la LJCA cuando establece que la sentencia «decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso».

La prohibición de la *reformatio in pejus* jugaría como límite a este carácter revisor pleno en la medida en que su admisibilidad supondría introducir un elemento de inseguridad para el administrado en el acceso a la jurisdicción que podría vulnerar el derecho de libre acceso a la justicia.

3.<sup>a</sup> La jurisprudencia constitucional ha sentado unos criterios interpretativos de obligado acatamiento en orden a flexibilizar la exigencia y cumplimiento de los requisitos formales, especialmente si el estricto cumplimiento de estos requisitos impide que se lleve a cabo un efectivo control sobre el fondo de las cuestiones planteadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa.