



---

**Universidad de Valladolid**

**Facultad de Derecho**

*Grado en Derecho*

**Privilegios e inmunidades de la  
Administración frente al Poder  
Judicial.**

Presentado por:  
**María Rodríguez Calle**

Tutelado por:  
**D. Bernard Frank Macera Tiragallo**

*Valladolid, 13 de Julio de 2021*

## **RESUMEN:**

La Administración Pública cuenta con una serie de privilegios e inmunidades frente al Poder Judicial de la que no disfrutaban el resto de los particulares, haciendo que estos se encuentren en una posición diferente. Los privilegios administrativos son aquellas facultades exorbitantes de la Administración Pública, mientras que las inmunidades son aquellas excepciones que eximen de los efectos de determinados actos u obligaciones a la Administración. Dentro de los privilegios podemos destacar el principio de autotutela, y dentro de las inmunidades podemos destacar la inmunidad de ejecutar ella misma las sentencias que condenen a la propia Administración.

Estos privilegios e inmunidades de la Administración llevan presentes en la sociedad desde tiempos muy remotos y su tratamiento a lo largo de la historia ha sido muy debatido.

## **ABSTRACT:**

The Public Administration has a series of privileges and immunities from the Judicial Power that are not enjoyed by the rest of the individuals, making them in a different position. Administrative privileges are those exorbitant powers of the Public Administration, highlighting for example the principle of autotutela, while immunities are those exceptions that exempt from the effects of certain acts or obligations to the Public Administration, highlighting for example the immunity from executing itself the sentences that condemn the Administration itself.

These privileges and immunities of the Administration have been present in society since very remote times and treatment throughout history has been much debated.

## **PALABRAS CLAVE:**

Privilegio, inmunidad, Administración Pública, Poder Judicial.

## **KEYWORDS:**

Privilege, immunity, Public Administration, Judiciary.

## Índice de contenidos.

|   |           |
|---|-----------|
| Introducción.....   | 6         |
| Objetivos y metodología del trabajo.....  | 7         |
| <b>1. MARCO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA DEL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.....</b>   | <b>9</b>  |
| 1.1    La posición de la Administración ante los Tribunales tras la Constitución de 1978. Los privilegios de la Administración Pública en la Constitución 1978..... | 9         |
| 1.2    Relaciones y diferencias entre la Administración y el Poder Judicial.....  | 12        |
| 1.2.1    Relaciones entre la Administración y el Poder Judicial.....  | 12        |
| 1.2.2    Criterios de diferenciación entre la Administración Pública y el Poder Judicial.....   | 15        |
| 1.3    Especialidades que tiene la Administración en el proceso judicial.....   | 16        |
| 1.3.1    Especialidades relativas a los presupuestos del proceso.....   | 17        |
| 1.3.2    Especialidades relativas al desarrollo del proceso.....  | 18        |
| 1.3.3    Especialidades relativas a la terminación del proceso y sus efectos.....   | 19        |
| 1.4    Limitaciones al alcance del control judicial: la discrecionalidad administrativa.....  | 20        |
| <b>2. PRIVILEGIOS DE LA ADMINISTRACIÓN FRENTE AL PODER JUDICIAL.....</b>  | <b>22</b> |
| 2.1.    Privilegio del principio de autotutela.....   | 23        |
| 2.1.1.    Clases del principio de autotutela.....   | 24        |
| 2.1.2.    Fundamentos del principio de autotutela.....  | 25        |
| 2.1.3.    Diferencias entre ejecutividad y ejecutoriedad (ejecución forzosa).....   | 26        |
| 2.1.4.    Diferencias entre autotutela y hetero-tutela.....   | 26        |
| 2.1.5.    Límites de la autotutela.....   | 27        |
| 2.2.    Privilegio de decisión previa.....  | 28        |
| 2.3.    Privilegio de recurso administrativo previo.....  | 29        |
| 2.3.1.    Concepto y naturaleza.....  | 29        |
| 2.3.2.    Diferencias entre requerimiento previo y recurso administrativo.....  | 30        |
| 2.3.3.    Requisitos del privilegio del recurso administrativo previo.....  | 30        |
| 2.4.    Privilegio de la anulación de los propios actos.....  | 32        |
| 2.4.1.    Definición:.....  | 32        |
| 2.4.2.    Límites de la revisión y la declaración de lesividad.....   | 33        |
| 2.5.    Privilegio de <i>solve et repete</i> (paga y reclama):.....   | 33        |
| 2.6.    Privilegio de prelación crediticia.....   | 34        |

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| 2.7.      | Privilegio de presunción de veracidad de los testimonios de los agentes públicos.....                         | 35        |
| <b>3.</b> | <b>INMUNIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN FRENTE AL PODER JUDICIAL.....</b>   | <b>37</b> |
| 3.1.      | Inmunidad de prohibición de plantear interdictos contra la Administración Pública: ....                       | 37        |
| 3.1.1.    | <i>Interdictum proprium</i> .....   | 39        |
| 3.1.2.    | <i>Interdictos contra la Administración.</i> ....   | 39        |
| 3.2.      | Inmunidad de ejecución de las sentencias que la condenen a ella misma. ....                                   | 40        |
| 3.3.      | Inmunidad de inembargabilidad de ciertos bienes públicos ..... <b>¡Error! Marcador no definido.</b>           |           |
| 3.3.      | Inmunidad de inembargabilidad de ciertos bienes .....   | 40        |
| <b>4.</b> | <b>DERECHO COMPARADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON EL SISTEMA ANGLOSAJÓN Y EL SISTEMA CONTINENTAL.....</b> | <b>42</b> |
| 4.1.      | Sistema anglosajón ( <i>Rule of Law</i> ) .....   | 42        |
| 4.2.      | Sistema continental francés ( <i>Régimene administrative</i> ) .....  | 43        |
| 4.3.      | Sistema español. ....   | 44        |
| <b>5.</b> | <b>JURISPRUDENCIA.....</b>  | <b>44</b> |
| <b>6.</b> | <b>CONCLUSIONES.....</b>  | <b>46</b> |
| <b>7.</b> | <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>  | <b>49</b> |

## **Índice de abreviaturas**

**AP:** Administración Pública

**CCAA:** Comunidad Autónoma

**CCLL:** Corporación Local

**CE:** Constitución Española

**CJI:** Control Judicial Internacional

**DDFF:** Derechos Fundamentales

**LCJ:** Ley de conflictos jurisdiccionales

**LJCA:** Ley jurisdiccional de conflictos administrativos

**LOPJ:** Ley Orgánica del Poder Judicial

**LPACAP:** Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

**LRC:** Ley del Registro Civil

**OJ:** Ordenamiento Jurídico

**PCGPJ:** Pleno del Consejo General del Poder Judicial

**PJ:** Poder Judicial

**RD:** Real Decreto

**STS:** Sentencia del Tribunal Supremo

**TS:** Tribunal Supremo

## Introducción.

En todo Estado de Derecho es necesario que exista una institución que se encargue de servir los intereses generales de la comunidad y, por ello, se creó la figura de la Administración Pública. Esta Administración tiene una posición institucional distinta y especial que la diferencia de los particulares, ya que dispone de unos medios que le dotan de poderes excepcionales con el fin de servir de forma adecuada esos intereses generales y que ninguna otra persona jurídica puede disponer de ellos. Una muestra de esta posición de desigualdad es en lo que se refiere a las relaciones con el Poder Judicial, y es que, la Administración tiene varios privilegios e inmunidades exclusivos ante los Jueces y Tribunales. Esta desigualdad no solo se encuentra entre los sujetos, sino que también se aprecia en las acciones para ejercer ese derecho.

Además, esto marca el signo distintivo del Derecho Público (especialmente del Derecho Administrativo) en comparación con el Derecho Privado entre las partes, y es que, en el Derecho Privado, las partes se encuentran en la misma posición de igualdad, mientras que, en el Derecho Público, la Administración goza de una posición distinta y privilegiada.<sup>1</sup>

Los privilegios administrativos son aquellas facultades exorbitantes de la Administración Pública, es decir, son un conjunto de reglas especiales aplicables a la actividad administrativa y que solo puede disfrutar la Administración. Quién desarrolló esta idea de privilegio fue la doctrina francesa, estableciéndolo como dato caracterizador de la Administración y del Derecho Administrativo. Por otro lado, las inmunidades administrativas son aquellas excepciones que eximen de los efectos de determinados actos u obligaciones a la Administración Pública y de las que tampoco gozan los particulares. Por ello, podemos decir que los particulares se encuentran en una posición distinta frente al Poder Judicial. Los privilegios y las inmunidades de la Administración Pública son de distinta magnitud y de diverso contenido, aunque todas ellas están encaminadas a satisfacer los intereses públicos que se encuentran recogidos en el ordenamiento jurídico.

En el presente trabajo vamos a analizar cómo está configurado en el Derecho Administrativo esos privilegios e inmunidades de las que gozan los órganos de la Administración del Estado y cómo deben de ser entendidos en nuestro Estado Constitucional de Derecho. Como

---

<sup>1</sup> Véase Fernández Farreres, G. *“El Sistema de Derecho Administrativo I”*, (2006) 3º edición, págs. 85-89, editorial Civitas.

iremos viendo en cada uno de los apartados, la Administración puede ser al mismo tiempo “Juez” y parte en la resolución de un conflicto que dé lugar en su propia actuación.

Por eso se dice que la Administración dispone de una potestad parajurisdiccional, pudiendo resolver los conflictos en los que ella sea parte. Además, entre otras cosas a destacar, cabe decir que las decisiones que adopta no tienen efecto de cosa juzgada y que puede estar sujeta posteriormente a un control judicial si los interesados lo consideran oportuno.

## **Objetivos y metodología del trabajo.**

A la hora de realizar este trabajo sobre los privilegios y las inmunidades de la Administración Pública frente al Poder Judicial, los objetivos principales serán en primer lugar, enumerar de manera detallada cuáles son esos privilegios e inmunidades de los que goza la Administración, explicando cada uno de ellos y determinando si se adecuan al Estado Social y Democrático del derecho en el que vivimos actualmente.

Sin embargo, para poder entender cómo y cuándo surgen, en primer lugar, tenemos que remontarnos a su origen histórico explicando cuáles son las leyes que surgieron y fueron derogadas y las que actualmente siguen vigentes.

Por otro lado, realizaré una breve comparación diferenciando el funcionamiento de la Administración Pública en los diferentes sistemas de otros países, en concreto en el sistema *Rule Of Law*, en el Sistema Francés y el Sistema Español.

Como objetivos complementarios del trabajo cabría destacar:

- Qué límites tienen los privilegios de los que goza la Administración Pública.
- Comprobar si son excesivos los derechos que tiene la Administración respecto del particular.
- Valorar si la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales.
- Reflexionar sobre si esos privilegios e inmunidades son como consecuencia de un interés público.
- Señalar qué diferencias existen entre la ejecutividad y ejecutoriedad respecto del principio de autotutela.
- Analizar si los litigios que resuelve la Administración producen efecto de cosa juzgada.

- Explicar algunos supuestos de jurisprudencia.

La metodología que llevaremos a cabo, con el fin de alcanzar los objetivos planteados en el trabajo, será comenzar con una breve introducción sobre cómo surgieron y cómo han ido evolucionando esos privilegios hasta ahora, para, posteriormente hacer un estudio en el que analizaremos donde se encuentran recogidos estos privilegios, que límites no pueden sobrepasar y como afectan a la sociedad a la hora de ser juzgados frente a la Administración, entre otras cosas. Finalmente acabaremos con una breve reflexión sobre lo que hemos analizado a lo largo del trabajo estableciendo una serie de conclusiones.

# 1. MARCO GENERAL DE LA PROBLEMÁTICA DEL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.

## 1.1 La posición de la Administración ante los Tribunales tras la Constitución de 1978. Los privilegios de la Administración Pública en la Constitución 1978.

El Derecho Administrativo goza de características propias y distintas de las que otras disciplinas jurídicas carecen. Para poder entender el punto actual donde se encuentran los privilegios y las inmunidades de la Administración Pública, es importante conocer su origen y evolución. La Administración con el fin de tutelar los intereses generales<sup>2</sup> se encuentra protegida por una serie de privilegios e inmunidades que han ido perdurando a lo largo de la historia hasta hoy. Esta supremacía que posee la Administración sobre la atribución de determinados privilegios tiene sus antecedentes en el Régimen Administrativo Francés, para después evolucionar y establecerse en el *Sistema del Rule of Law*, aunque de una forma menos sistemática y general.<sup>3</sup>

La doctrina francesa fue quien desarrolló esta idea de prerrogativa como dato caracterizador de la Administración y del Derecho Administrativo. Este Sistema Administrativo Francés, establecía que la Administración poseía la capacidad suficiente para requerir un asunto por su cuenta en el que se viera afectado y que lo estuvieran conociendo los Tribunales. Por ello, este sistema entendía que la Administración Pública podía instar un requerimiento sin la necesidad de acudir a los Tribunales. Este sistema administrativo se apoyaba en el lado de la Administración, y es que solo ella tenía la capacidad de poder promover un conflicto, lo cual podemos considerarlo como uno de los privilegios iniciales. Dentro de estos privilegios con los que contaba la Administración, el más destacado era el principio de autotutela administrativa, el cual surge en un contexto histórico donde se prohibía a los Jueces y Tribunales mezclarse de forma directa o indirecta en los asuntos privativos de la Administración gozando de una serie de privilegios e inmunidades frente a los Jueces. Para poder garantizar la protección y eficacia de los privilegios de la Administración Pública se crearon los conflictos jurisdiccionales con el fin de resolver las controversias de la

---

<sup>2</sup> Véase Santamaría Pastor J.A. “*Principios de Derecho Administrativo general*” (2005) 1º edición, págs. 59-60, editorial Iustel.

<sup>3</sup> Véase García de Enterría E. y Fernández, T.R. “*Curso de Derecho Administrativo*” Tomo I, (1996) 7º edición, págs. 25 y ss., editorial Civitas.

Administración y los Tribunales sobre quien tiene la capacidad de resolver un determinado asunto.

Tras esto, entró en vigor la Ley de Conflictos Jurisdiccionales del 17 de Julio de 1948. Esta ley modificó el planteamiento inicial, pero seguía conservando el sistema administrativo tradicional. La principal novedad que introdujo fue promover el conflicto entre la Administración y los Tribunales, pero haciéndolo de forma desigual, ya que en este procedimiento la Administración gozaba de ventajas las cuales no disponían los Tribunales<sup>4</sup>. La Administración gozaba del privilegio de poder seguir su actuación en aquellos procedimientos que estaban suspendidos porque podían ocasionar graves perjuicios al interés público, pudiendo esta imponer su propia decisión antes de que se resolviera formalmente. Sin embargo, como hemos señalado, este privilegio no lo poseían los Tribunales. La mayor ventaja que poseía la Administración era acerca de la técnica de las llamadas “cuestiones administrativas previas”, lo cual era una técnica que condicionaba a los Jueces de poder conocer el asunto, imponiéndose la Administración anticipadamente. Como consecuencia de ese desequilibrio, este sistema entró en crisis con la entrada de la Constitución Española.

Después, entró en vigor la LOPJ de 1985, en la que se creó un órgano colegiado presidido por el Presidente del TS y formado por 5 vocales, de los cuales, a su vez 2 de ellos eran Magistrados del TS (tenían que haber sido designados previamente por el Pleno del Consejo General del PJ) y los otros 3 eran designados como Consejeros Permanentes de Estado (se organizaban en 9 secciones para preparar los asuntos que eran de su competencia).

Su función era, principalmente, resolver los conflictos jurisdiccionales que podía haber entre la Administración y los Tribunales. Esta función se encuentra regulada en el artículo 38 de la LOPJ de 1985. Sin embargo, el artículo 41 de la LOPJ, remitió a la LCJ de 1987 el planteamiento de la tramitación y la decisión de los conflictos, donde se creó un nuevo órgano (el Presidente del Tribunal Supremo) que supuso un cambio del planteamiento tradicional ya que contaba con votos de calidad en caso de empate.

Por tanto, las partes (la Administración Pública y el Tribunal) se encontraban en igualdad, sin ningún tipo de ventajas entre ellas. Los conflictos jurisdiccionales entre la Administración Pública y los órganos judiciales surgieron para reclamar el conocimiento de un asunto, es decir, para reclamar un procedimiento que había sido iniciado y que se encontraba en curso y que les correspondiese resolver a la Administración Pública o a los Jueces y Tribunales, en

---

<sup>4</sup> Véase García de Enterría E. “*Cuatro maestros de París, una época del Derecho Administrativo*” (1980) REDA número 26, págs. 477 ss., editorial Civitas.

función de la legislación competente. Esta ley prohibía promover los conflictos jurisdiccionales cuando se tratase de:

- Procedimientos de habeas corpus.
- En los casos en los que se haya resuelto por un auto o una sentencia firme.
- Cuando se encontrase pendiente algún recurso de casación, de revisión o algún recurso de carácter administrativo, en los que se hubiera conseguido agotar la vía administrativa.<sup>5</sup>

Sin embargo, en los dos últimos casos mencionados se exceptuaba cuando el conflicto que se planteaba era con motivo de ejecución de las resoluciones recaídas, que entonces sí que se permitía promover conflictos jurisdiccionales. Los pasos que se seguían para plantear un conflicto de jurisdicción por los órganos administrativos o judiciales eran los siguientes:

- En primer lugar, era necesario que el órgano requiriera de inhibición<sup>6</sup> a otro órgano que estaba conociendo el asunto, mediante previa audiencia de los interesados, resolviendo si tiene o no competencia para conocer el asunto.
- En caso de que denegase la competencia, se remitían las actuaciones para que pudiera seguir el proceso.
- Si, por el contrario, consideraban que tuviera competencia quedaba planteado como un conflicto positivo y remitían las actuaciones al Presidente del Tribunal de Conflicto de Jurisdicción para que resolviera lo que creyese procedente.

El procedimiento que se había iniciado debería de quedarse suspendido desde el momento que se planteaba el requerimiento de inhibición. Sin embargo, se recogía una excepción, cuando el asunto se caracterizaba como especial y sumario para la tutela de los DDF (regulado en el artículo 53.2 CE).

Por último, cabe mencionar los conflictos negativos, que son aquellos conflictos innecesarios que no aportaban una solución final con la intención de que una de las partes no resolviera el problema, saliendo beneficiada de la situación la propia Administración. Estos conflictos podían ser promovidos por los particulares que se hubieran visto afectados por este problema de jurisdicción y que sucesivamente hubiera sido rechazado el asunto que les afectara por los

---

<sup>5</sup> Mestre Delgado J.F. “*La posición de la Administración ante los Tribunales. Estudio de las prerrogativas de la Administración Pública*” (2015)

<sup>6</sup> La expresión “Requerir de Inhibición” significa que es un requerimiento que dirige un órgano competente a otro que no es competente, para que este deje de conocer un asunto que no es de su competencia y le remita las actuaciones al órgano que sí que posee competencia. Tiene lugar a instancia de los interesados.

órganos administrativos o jurisdiccionales. Se les permitía hacer un escrito en un plazo máximo de 15 días al Tribunal de Conflictos de Jurisdicción para que lo resolviera. Por tanto, podemos decir que la LCJ, concluyó con una larga etapa histórica de desequilibrio entre el órgano administrativo y el órgano judicial.

## 1.2 Relaciones y diferencias entre la Administración y el Poder Judicial.

### 1.2.1 Relaciones entre la Administración y el Poder Judicial.

La Administración y el Poder Judicial son instituciones distintas e independientes ya que mientras que la Administración se encarga de servir los intereses generales, el Poder Judicial se encarga de impartir justicia mediante la aplicación de normas y principios jurídicos<sup>7</sup>. El Poder Judicial se caracteriza por su imparcialidad, autonomía y poder absoluto. Sin embargo, estas dos instituciones, a pesar de ser autónomas y distintas, presentan algunas similitudes entre ellas.<sup>8</sup>

La primera similitud que tienen la Administración y el Poder Judicial es que ambas se encuentran relacionados con un principio fundamental, que es el control judicial de la actividad administrativa. Esta actividad se encuentra estrechamente relacionada con el principio de legalidad regulada en el artículo 24 CE “derecho a la tutela judicial efectiva” y en el artículo 106 CE “Universalidad del control judicial de la actividad administrativa”. Sin embargo, la posición de la Administración es distinta de la que se encuentran los particulares frente a la justicia ya que la Administración Pública disfruta de privilegios e inmunidades frente al Poder Judicial de los que carecen estos últimos.

El privilegio más importante de la Administración, que se encuentra relacionado con el Poder Judicial, es el principio de autotutela, que explicaremos detalladamente más adelante. Para poder comprender este principio, es necesario comparar la posición distinta de la que parten la Administración respecto de los particulares. Cuando los particulares quieren satisfacer un derecho frente a otra persona (por ejemplo, exigir el pago de un crédito) para poder satisfacer su derecho frente al sujeto obligado, es necesario que posea un título, el cual solo puede ser concedido por el Juez, por lo que, los particulares para que se les reconozca ese derecho, tienen que acudir al Tribunal para obligar a un determinado sujeto a cumplir con la

---

<sup>7</sup> Véase: García de Enterría E. “Cuatro maestros de París una época de Derecho Administrativo” (1980) REDA núm. 26 p. 147 ss., editorial Civitas.

<sup>8</sup> Repollo Puig, M y Vera Jurado D.J “Conceptos fundamentales, fuentes y organización” (2019) Vol. I, págs. 179-202, editorial Tecnos.

obligación. Sin embargo, la Administración posee la capacidad que el ordenamiento jurídico le ha dado para poder hacer efectivos los derechos de los que es titular por sí misma frente a los demás sujetos.

Otra similitud que tiene la Administración con el Poder Judicial es que poseen un recurso administrativo previo,<sup>9</sup> lo cual supone que los particulares que deseen impugnar un acto administrativo deben de interponer un recurso administrativo antes de poder acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En cuanto a las relaciones que tiene la Administración Pública con el Poder Judicial respecto a las inmunidades podemos destacar la prohibición de interponer interdictos posesorios frente a la Administración<sup>10</sup>. Esta prohibición no se puede aplicar en aquellos casos donde la Administración actúe sin tener competencia y sin seguir el procedimiento establecido por la ley. Podemos decir que imposición de este límite es una manera de luchar de manera eficaz contra todas aquellas actuaciones administrativas ilegales.

Otra inmunidad que también se encuentra relacionada entre la Administración Pública y el Poder Judicial es la capacidad de ejecutar las sentencias condenatorias de la Administración. Cuando la Administración no ejecuta una sentencia condenatoria, el juez se tiene que enfrentar a ciertas dificultades a la hora de buscar una medida de ejecución forzosa.<sup>11</sup>

A lo largo de la historia ha habido cierta conflictividad entre el derecho a la tutela judicial efectiva, que es el derecho que tienen toda persona a ejecutar la defensa de sus intereses legítimos ante la justicia, y el principio de control judicial universal de la Administración, que es aquel derecho en el que supone la constitucionalización del comportamiento de la Administración Pública inmunes al control judicial. Sin embargo, poco a poco el principio de control judicial universal de la Administración ha ido evolucionando y adaptándose a la época, ya que pasó de ser un principio de carácter absoluto (aplicable a todas las categorías de bienes públicos, bienes de dominio público y bienes patrimoniales) a un principio en el que únicamente es aplicable a los bienes de dominio público que se encuentren afectados al uso o servicio público.

---

<sup>9</sup> El recurso administrativo previo podemos definirlo como aquel recurso que se plantea ante la misma Administración autora del acto y es resuelto por ella.

<sup>10</sup> Los interdictos posesorios son juicios posesorios breves, que se tramita ante la jurisdicción ordinaria, y que su finalidad es decidir de manera provisional sobre la posesión de una cosa y restablecerlo a quien lo interpone.

<sup>11</sup> La Constitución Española, en su artículo 132.1 regula el principio de inembargabilidad de los bienes de dominio público, donde se contemplan los distintos bienes.

Otra cuestión muy debatida y que se encuentra relacionada con la Administración y el Poder Judicial es acerca de si el juez puede sustituir a la Administración en aquellos supuestos en los que esta no cumpla la decisión judicial dictada, ya que una de las funciones que posee el Juez es que está facultado para ordenar una determinada actuación que debería de haber realizado la Administración Pública para ejecutar la sentencia correspondiente.

La cuestión acerca de si el Juez contencioso-administrativo puede tener la capacidad de ejecutar él mismo las sentencias condenatorias de la Administración, se recoge en varios artículos. Si nos basamos en el artículo 117.3 de la CE, aquí se regula la potestad jurisdiccional la cual consiste en “juzgar y hacer ejecutar lo juzgado”. El artículo 103.1 LJCA 1998, también establece que *“la potestad de hacer ejecutar las sentencias (...) corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales de este orden jurisdiccional y su ejercicio compete al que haya conocido el asunto en primera o única instancia”*

Por tanto, cabe plantearse una cuestión y es que, el permitir al juez ejecutar las sentencias condenatorias de la Administración ¿Podría ser un medio eficaz para poder llegar a vencer la oposición y resistencia de la Administración y poder cumplir las exigencias que se encuentran reguladas en el artículo 24 CE? Tanto el artículo 103.1 LJCA 1998 y el artículo 117.3 de la CE, no otorgan al juez la facultad de “ejecutar” sino la de “hacer ejecutar” lo juzgado. En cambio, no parece que haya inconveniente para que el Juez pueda sustituir a la Administración cuando se niegue a ejecutar una sentencia condenatoria de carácter reglado. Sin embargo, cuando la Administración posee algún grado de discrecionalidad en su actuación, no se reconoce esta facultad al Juez porque la función jurisdiccional sigue siendo controlar la legalidad de la actividad de la Administración y, por tanto, no podemos confundirlo con la función administrativa.

Para finalizar este asunto, es necesario destacar que el hecho de que se produzca una sustitución indiscriminada de la Administración por el Juez da lugar a “un estado de los Jueces” es decir, que el Juez ejerza más funciones de las que le pertenecen no respetando el principio de separación de poderes considerándolo ilegítimo.

### *1.2.2 Criterios de diferenciación entre la Administración Pública y el Poder Judicial.*

Como hemos señalado anteriormente, las figuras de la Administración Pública y el Poder Judicial a pesar de tener varias similitudes también tienen ciertas diferencias. Por un lado, la primera diferencia que encontramos es que tanto los poderes de la Administración Pública como el del Poder Judicial se encuentran sometidos mediante la Ley, pero están reguladas en distintos artículos de la CE.

- La Administración Pública, se encuentra regulada en el artículo 103.1 CE
- Mientras que el Poder Judicial se encuentre regulado en el artículo 117.1 CE.

Una segunda diferencia entre la Administración Pública y el Poder Judicial es que la Administración debe de aplicar la ley en aquellos asuntos gubernativos que no sean conflictivos, mientras que, en el Poder Judicial, la ley se aplica en aquellos asuntos de carácter conflictivo. Sin embargo, la ley en determinados supuestos admite algunas excepciones tanto en la Administración como en el Poder Judicial. En caso del Poder Judicial, este no solo se encarga de resolver los asuntos litigiosos que le corresponden por el artículo 117.3 CE *“La potestad jurisdiccional corresponde exclusivamente a Jueces y Tribunales”*, sino que también tiene atribuidas otras funciones que se encuentran recogidas en el artículo 117.4 CE.<sup>12</sup> Este artículo recoge funciones como la llevanza del Registro civil (que actualmente quedó derogada con la LRC en julio de 2016) y la jurisdicción voluntaria, que no conlleva a litigios entre las partes.

Por otro lado, la Administración, dentro de sus funciones recoge alguna excepción sobre la aplicación o ejecución de la ley en aquellos asuntos ordinarios en los que no haya litigios entre las partes. Tiene la competencia de poder resolver aquellos litigios a los que dé lugar su propia actuación cuando resuelve los recursos administrativos, es decir, aquellas impugnaciones que los destinatarios de los actos administrativos pueden plantear ante la propia Administración, y que, como consecuencia de ello, la Administración es al mismo tiempo “Juez” y parte.

Por eso, la Administración Pública posee una potestad parajurisdiccional porque al resolver los litigios en los que ella misma es Juez y parte, las decisiones que adopta no tienen la eficacia de cosa juzgada. Estas decisiones que toma la Administración sobre los recursos

---

<sup>12</sup> El Artículo 117 CE regula que los Juzgados y los Tribunales no podrán ejercer funciones distintas de la potestad jurisdiccional salvo las que les haya atribuido la ley, es decir los asuntos de carácter conflictivos. Este artículo permite ver la principal diferencia entre la AP y el PJ.

administrativos que ella resuelve se encuentran sujetos a un posterior control judicial si la parte afectada lo considera conveniente.

La Administración se encarga tanto de los asuntos ordinarios que no son conflictivos, como de las facultades que la Ley le atribuye para poder resolver litigios, aunque de manera diferente a la del Poder Judicial. Por tanto, podemos decir que la Administración interviene en las soluciones de los conflictos que se les plantean a través de un mecanismo que denominamos arbitraje, una técnica alternativa al control judicial. Existen Colegios Arbitrales que tratan de resolver los intereses que haya en conflicto en un asunto concreto, generalmente relacionado con los consumidores. La Administración se encarga de gestionar el arbitraje teniendo la capacidad de seleccionar a los miembros de los Tribunales de Arbitraje. Por ello, podemos decir que la posición en la que se encuentra el Poder Judicial frente a la Administración es una situación de superioridad porque el Poder Judicial está caracterizado por ser el único poder capaz de eliminar la legalidad de la actuación de la Administración en la ejecución de la ley. Se encuentra regulado tanto en el artículo 106.1 CE como en el artículo 24 CE.

### **1.3 Especialidades que tiene la Administración en el proceso judicial.**

Antes de comenzar a hablar de los privilegios e inmunidades tenemos que mencionar que la Administración disfruta de unas especialidades en el proceso judicial de las que no disfrutaban el resto de los particulares. Estas especialidades no se consideran privilegios, sino que son una serie de derechos que goza en el proceso judicial.

El punto de partida de estas especialidades es el principio de igualdad. Este principio regula que las partes se encuentran en la misma posición en la tramitación del proceso judicial, sin embargo, la Administración parte de una posición especial y diferente al de las partes en la tramitación del proceso gozando de una serie de especialidades de la que hablaremos a continuación:

### 1.3.1 Especialidades relativas a los presupuestos del proceso.

Las especialidades que tiene la Administración en relación con los presupuestos del proceso son los siguientes:<sup>13</sup>

1. Postulación procesal: La primera especialidad que posee es la postulación procesal que corresponde a los Abogados del Estado. Estos se encargan de la defensa y representación de los litigios de la Administración Pública ante los Tribunales. La especialidad de la que gozan es que a los Abogados del Estado no se exige que estén colegiados, a diferencia de la defensa y representación de los particulares que sí que es necesaria. Las funciones que realizan los Abogados del Estado se encuentran recogidas en el artículo 1 de la Ley 52/1997: *“Los Abogados del Estado, se encargan del asesoramiento, representación y defensa en el juicio del Estado y de sus Organismos Autónomos, así como de los Órganos Constitucionales”*.
2. Fueros territoriales del Estado: Esta segunda especialidad se basa en los fueros territoriales del Estado. Para el conocimiento y las resoluciones de los procesos civiles en los que la parte sea el Estado, un Organismo Público o Constitucional, serán competentes los Juzgados y los Tribunales que tengan su sede en las capitales de provincias, o en Ceuta y Melilla. El objetivo principal de esta norma es poder evitar desplazamientos de los defensores de los entes públicos, ya que las oficinas se encuentran en las capitales de provincia.
3. Conciliación previa: Otra especialidad de la que goza la Administración es que no podrán admitirse a trámite aquellas peticiones de conciliación en las que en los juicios sea parte el Estado, Comunidades Autónomas, AP, o Corporaciones Locales.
4. Reclamación previa: El punto de partida es la ley 30/1992 (actualmente derogada) donde se establecía que se consideraba la reclamación previa como un requisito previo para poder ejercer las acciones fundadas en Derecho Privado o Laboral contra la Administración Pública. Con la nueva Ley 39/2015, se dejó sin efecto este requisito sin ser necesario solicitar la reclamación previa, con el único objetivo de suprimir todos aquellos trámites que ocasionaban dificultades en el ejercicio de los derechos por su escasa utilidad práctica.

---

<sup>13</sup> Véase: Capítulo 1. *“Administración Pública y Derecho. Sistemas de sometimiento a la AP: El sistema anglosajón y sistema continental”* Disponible en: <https://www.cerasa.es/media/areces/files/book-attachment-3417.pdf> [Consultado el 12/05/2021]

5. Exención de cualquier tipo de garantía: Esta es la última especialidad de la que gozan las Administraciones Públicas ya que se encuentran exentas de la obligación de constituir depósitos, cauciones, consignaciones o cualquier otro tipo de garantía prevista en las leyes.

### *1.3.2 Especialidades relativas al desarrollo del proceso.*

Las especialidades que tiene la Administración Pública en el desarrollo del proceso son:

1. Especialidades en la suspensión del plazo de consulta: Esta especialidad se basa en que el Abogado del Estado cuando reciba la primera notificación o traslado de actuaciones, tenga la posibilidad de poder suspender el curso de los autos, salvo que pudiera causar un grave daño al interés general, que en este caso se podrá realizar de forma excepcional y motivada. El plazo para poder solicitar la suspensión es entre 15 días y un mes.<sup>14</sup> Pero basándonos en el Art. 82.5 LJS, regula un plazo de 22 días.
2. Régimen de notificaciones: Otra especialidad de la que goza la Administración Pública es que puede recoger todas las notificaciones, citaciones, emplazamientos o actos de comunicación procesal, entregándoselo directamente al Abogado del Estado. La Administración Pública puede subsanar los plazos dentro del día que se notifique la resolución, “salvo cuando se trate de plazos para preparar o interponer recursos”. Este precepto no solo es de uso exclusivo de la Administración, sino que es también de uso general. Esta especialidad beneficia únicamente a la Administración en los casos de presentación extemporánea de las contestaciones a la demanda.
3. Reglas especiales en materia de prueba: Esta especialidad se encuentra relacionada con los representantes de las Administraciones Públicas, ya que no tienen la obligación de comparecer de forma presencial en el interrogatorio de las partes cuando se estén practicando las pruebas.

---

<sup>14</sup> En los casos de interdictos, se sigue el procedimiento del artículo 41 LH, en donde se aseguran los bienes litigiosos e incidentes, en el que se da un intervalo de plazo entre seis y diez días.

### 1.3.3 *Especialidades relativas a la terminación del proceso y sus efectos.*

1. Especialidades en cuanto a la disposición procesal “allanamiento y desistimiento”: Para que el Abogado del Estado pueda desistir de las acciones o allanarse de las pretensiones, será necesario que cuente con la autorización de la Abogacía General del Estado, en la que previamente debe recabar el informe del Organismo o Entidad Pública que corresponda. En cuanto al informe, es necesario que sea emitido por el órgano autor del acto y que contenga los motivos jurídicos justificando la acción procesal.
2. Recurso obligatorio: Una especialidad que poseía la Administración en tiempos atrás era la obligación de interponer un recurso contra las resoluciones judiciales en las que se había lesionado los intereses y derechos del Estado, salvo caso contrario. Sin embargo, con la entrada en vigor del Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, su artículo 42 señala la limitación en la interposición del recurso contra cualquier resolución judicial, el cual se registrará por lo que se disponga en cada caso, en función de si es con carácter general o es un supuesto particular. A falta de estas, el Abogado del Estado anunciará, preparará o interpondrá los recursos que considere procedentes contra aquellas resoluciones judiciales desfavorables.
3. En materia de ejecución: El antiguo privilegio de la Administración excluía a la Hacienda Pública de todo proceso de ejecución judicial. Esta normativa ha quedado derogada, traspasando la competencia a los órganos judiciales. Las especialidades que encontramos de la Administración en materia de ejecución son las siguientes:
  - Los Jueces y Tribunales no podrán efectuar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, y bienes de la hacienda local, así como tampoco les podrá exigir costas ni depósitos excepto cuando se trate de aquellos bienes patrimoniales que no estén afectados a un uso o servicio público.
  - Otra especialidad es que ningún Tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar ni despachar una providencia de embargo contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren afectados por un servicio o función pública.
4. Costas: La última especialidad de la Administración Pública es que se encuentra exenta no sólo de los depósitos y cauciones, sino que también de las tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en cualquiera de las órdenes.

#### 1.4 Limitaciones al alcance del control judicial: la discrecionalidad administrativa.

Existen una serie de limitaciones al alcance del control judicial, como sucede por ejemplo con la discrecionalidad administrativa. La discrecionalidad administrativa es aquel margen de libertad concedido por el legislador a la Administración para que pueda adoptar la decisión más idónea a un determinado caso para el cumplimiento de la ley. La discrecionalidad administrativa que otorga el Ordenamiento Jurídico a la Administración Pública no podemos valorarlo como un privilegio, sino como aquellos espacios de valoración en los que el Ordenamiento Jurídico deja sus competencias a los órganos de la Administración pública. Estos espacios de valoración son presupuestos de hecho o supuestos fácticos en donde la norma se vincula al ejercicio de la competencia y a las consecuencias jurídicas que ha otorgado la Administración.

Quien tiene la competencia para atribuir esos márgenes de valoración a la Administración Pública, es el propio Ordenamiento Jurídico. Sin embargo, aun teniendo ese espacio de libertad, la Administración Pública deberá de justificar y motivar esos actos administrativos para que sean el resultado del ejercicio de las potestades discrecionales. El hecho de que se exijan actos motivados es para tratar de justificar la relación que hay en el contenido del acto con el fin perseguido por la norma cuando se atribuye la competencia al órgano que actúa, que en este caso es la Administración Pública.<sup>15</sup>

La discrecionalidad de la Administración Pública puede darse en diferentes actos administrativos tanto objetivos como causales, pero nunca puede darse en los elementos relativos con el procedimiento ni con la competencia. Esto supone que los actos discrecionales que se les otorga, no lo son por completo, ya que siempre van a existir elementos reglados que sean relativos necesariamente a la competencia o al procedimiento y que no podrá modificar la Administración Pública. Sin embargo, el Poder Judicial sí que tiene capacidad para poder revisar los actos discrecionales al menos en sus elementos reglados. Dentro de esos elementos reglados, se exige a la Administración Pública la motivación o la justificación del acto, que es un requisito formal de cómo debe expresarse la declaración en que consista un determinado acto.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Véase Santamaría Pastor J.A. *“Principios de Derecho Administrativo General I”* (2016) 4ª edición, págs. 53-55, editorial Iustel.

<sup>16</sup> Véase Sánchez Morón M. *“Derecho Administrativo parte general”* (2017) 13ª edición, págs. 98-102, editorial Tecnos.

En caso de que no exista motivación o que la motivación sea insuficiente, se podrá invalidar ese acto discrecional sin que esto pueda suponer que el Poder Judicial pueda asumir las facultades de valoración que el ordenamiento le otorga al atribuirle una potestad discrecional. Esto se encuentra recogido en el artículo 71.2 LJCA, estableciendo que cuando los Jueces anulen un acto discrecional no podrán declarar el contenido del acto de la misma manera que cuando anulan una disposición. Tampoco tendrá la posibilidad de poder incorporar en el fallo la redacción que esa disposición deberá tener.

Puede suceder que, ante un mismo supuesto de hecho, pueda haber varias decisiones legítimas y dependerá del criterio de oportunidad que la Administración aplique en cada caso, debiendo siempre motivar cada uno de ellos. Este criterio de discrecionalidad se encuentra relacionado con los conceptos jurídicos indeterminados, en los cuales el contenido no está del todo precisado en las normas que se utilizan para atribuir las competencias y definir los supuestos fácticos. La doctrina y la jurisprudencia entienden que en muchos casos cuando se aplican los conceptos indeterminados, la Administración carece de discrecionalidad, esto es así porque la ley no le permite optar por distintas soluciones igualmente válidas, sino por una sola. Por ello, la jurisprudencia suele reconocer (aunque no siempre) que la Administración goza de un margen de apreciación para los casos jurídicos indeterminados.<sup>17</sup>

Por esta razón, los conceptos jurídicos indeterminados se mueven en su aplicación en dos tipos de espacios: en una zona de certidumbre positiva, en una zona de certidumbre negativa y penumbra (por ejemplo, mérito y capacidad, grave riesgo, urgencia, ruina...) En ocasiones el concepto jurídico indeterminado se mueve en el plano de la penumbra y dependiendo de la valoración, encontraremos una solución justa o no.

- Cuando los conceptos se mueven por una zona de certidumbre, (seguridad o evidencia) se da una única solución justa. En este tipo de supuestos cuando permiten participar a la Administración, el Poder Judicial tiene la opción de poder valorar si se optó por una solución justa o de lo contrario no.
- Cuando se mueve por la zona de penumbra, (la aplicabilidad de la norma está indeterminada) estamos ante varias soluciones justas en donde podemos pensar que el

---

<sup>17</sup> Véase Esteve Pardo, J. *“Lecciones de Derecho Administrativo”* (2011) 5ª edición, págs. 96 y 97, editorial Marcial Pons.

concepto jurídico indeterminado es una fuente de discrecionalidad. Por ejemplo, como puede ser el mérito o la capacidad.<sup>18</sup>

## 2. PRIVILEGIOS DE LA ADMINISTRACIÓN FRENTE AL PODER JUDICIAL.

Históricamente el Derecho Administrativo ha sido definido como “el Derecho de la Administración Pública” en el que se regulan un conjunto de normas y principios jurídicos sobre la actuación y la competencia de los órganos que lo componen y con un contenido distinto y alejado del que poseen las normas relacionadas entre los sujetos privados, del Derecho Privado. Esta concepción de Derecho Administrativo supone que la Administración Pública posee potestades públicas específicas a favor de los órganos de la Administración del Estado. Junto a las potestades administrativas, nuestro ordenamiento reconoce a la Administración Pública una serie de privilegios en el ejercicio de las mismas potestades, que tienen su fundamento en la satisfacción de los intereses públicos. Cuando hablamos de privilegios estamos refiriéndonos a que la Administración Pública tiene una posición institucional distinta ante el Poder Judicial de la que tiene con los particulares.

Podemos definir privilegio administrativo como aquella *facultad exorbitante*<sup>19</sup> de la Administración Pública ante el poder judicial, y que de la cual carecen tanto los ciudadanos como el resto de las personas jurídicas. Estos privilegios se encuentran recogidos en la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En este apartado nos vamos a centrar en cuáles son los privilegios que tiene la Administración Pública frente al Poder judicial.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Véase Sánchez Morón M. “*Derecho Administrativo parte general*” (2017) 13<sup>o</sup> edición, págs. 96-98, editorial Tecnos.

<sup>19</sup> El término exorbitantes se utiliza debido a que son distintas las relaciones que tiene la Administración en comparación con las que tienen los particulares cuando piden la tutela judicial.

<sup>20</sup> Véase Ivonne Ojeda, S. “*Privilegios de la administración del Estado: Solve et Repete e inembargabilidad de Bienes de la Administración*” (2009) Disponible en: [http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2009/de-ojeda\\_s/pdfAmont/de-ojeda\\_s.pdf](http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2009/de-ojeda_s/pdfAmont/de-ojeda_s.pdf) [Consultado el 13/05/2021]

## 2.1. Privilegio del principio de autotutela.

El principio de autotutela administrativa es la potestad de la que dispone la Administración Pública para establecer por sí misma lo que es o no es conforme al Derecho y declararlo o imponerlo de forma unilateral los derechos y obligaciones de los ciudadanos sin la necesidad de tener que acudir a un Tribunal de justicia. Es decir, lo hace por sí misma. En el caso de los ciudadanos, carecen de este privilegio y tienen que acudir al Poder Judicial para poder reconocer y ejecutar su derecho.<sup>21</sup> Este privilegio nos permite ver cuáles son aquellos poderes que posee la Administración que hacen que se comporte de forma diferente a la de los ciudadanos. El principio de autotutela no es incompatible con el principio de legalidad, (este principio da prevalencia a la ley sobre cualquier función del poder público) sino que son principios en los que se contempla la realidad que hay en el ordenamiento administrativo, pero desde distintas perspectivas.

- La perspectiva del principio de legalidad se da en como la Administración se somete al derecho.
- Y la perspectiva del principio de autotutela se contempla de como la Administración se relaciona con los ciudadanos y con la justicia.

El fundamento de la autotutela se encuentra en la obtención de una gestión eficaz de los servicios públicos que le confían. Se encuentra recogida en el artículo 103 CE.<sup>22</sup> Y el hecho de que la Administración se pueda beneficiar de este principio, no significa que no se encuentre sujeta a el control de los Tribunales. La autotutela de la que disfruta la Administración se encuentra sujeta al derecho administrativo, pero no la ejerce en función de sus intereses personales, sino que lo hace siempre en defensa de los intereses generales de los que ha de servir la Administración.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Véase: De la Quadra-Salcedo Fernández del castillo, T. *“Derecho Administrativo I”* Catedrático de Derecho Administrativo.

<sup>22</sup> Este artículo regula que la Administración sirva de manera objetiva los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios que recoge el derecho: la eficacia, la jerarquía, la descentralización y la coordinación.

<sup>23</sup> Véase López Ramos F. *“Límites constitucionales de la autotutela administrativa”* tomo Enterría III, págs. 2483 y ss., editorial Civitas.

### *2.1.1. Clases del principio de autotutela.*

Podemos diferenciar 2 tipos de autotutela: La autotutela declarativa (ejecutividad) y la autotutela ejecutiva (ejecutoriedad).

- La autotutela declarativa (ejecutividad)

La autotutela declarativa consiste en que la Administración Pública tiene la capacidad para poder declarar ante un caso particular lo que considera que es derecho (sin perjuicio de un posterior control judicial) y que tenga eficacia frente a los afectados del acto que, como consecuencia de ello, quedan obligados por la declaración de la Administración que se presume legítima. Por ello, la autotutela declarativa puede suponer la constitución, la supresión o modificación de un derecho.

Un supuesto de autotutela declarativa se da cuando la Administración obliga a cerrar un establecimiento público porque no cumple con los requisitos de higiene o no cumple con la protección de ruidos que se exige en la Ordenanza municipal de la localidad correspondiente. Como podemos ver, la Administración se presume legítima y declara un acto administrativo ajustado al derecho a un caso concreto. Este privilegio se encuentra recogida en la Ley 39/2015. En concreto, el artículo 38 establece que los actos administrativos son ejecutivos y el artículo 39 señala el fundamento de la ejecutividad: *“Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa”*.

En este sentido, la autotutela declarativa no considera como actos ejecutivos aquellos actos sancionadores que sean objeto de recurso jerárquico y, por tanto, solo se considerarán actos ejecutivos las sanciones que se hayan puesto fin a la vía administrativa o cuando ya no se puedan impugnar a los órganos superiores dentro de la Administración. Por ello, una sanción es ejecutiva cuando se pone a los órganos superiores de las diferentes Administraciones Públicas. Por ejemplo, si el alcalde de una localidad sancionara a un particular, dicha sanción sería automáticamente ejecutiva.

- La autotutela ejecutiva (ejecutoriedad)

La autotutela ejecutiva se encuentra bajo la rúbrica de la ejecución forzosa y se da en aquellos supuestos en los que los destinatarios se resisten al cumplimiento de un acto administrativo,

formándose, como consecuencia de ello, un título ejecutivo.<sup>24</sup> El artículo 99 de la LPACAP regula que la Administración Pública puede proceder a la ejecución forzosa con un previo apercibimiento de los actos administrativos salvo dos excepciones: cuando se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley o en el caso de que la Constitución o la Ley exijan la intervención del órgano judicial.

Por tanto, se trata de una autotutela previa, que no es definitiva y que no excluye de un posterior control judicial a través de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo para poder conocer el recurso, ya sea tanto la validez del acto, el título ejecutivo, como la ejecución forzosa que pueda llevar a cabo la Administración. La Administración Pública también tiene la capacidad para utilizar la autotutela ejecutiva a través de la coacción directa que no supone la ejecución de un acto administrativo previo. Esto se da en el supuesto que se denomina *interdictum propium*,<sup>25</sup> con el que la Administración recupera de forma directa la posesión de sus bienes.

### ***2.1.2. Fundamentos del principio de autotutela.***

En cuanto al fundamento del principio de autotutela, en primer lugar, cabe decir que es contrario al principio de división de poderes ya que la autotutela reduce el control judicial del poder ejecutivo y esto provoca que sea muy difícil encontrar una suficiente fundamentación de este poder. La Ley de Procedimientos reconoce en varios de sus preceptos este poder de autotutela.<sup>26</sup>

En general estos poderes de autotutela podrían fundamentarse en el artículo 103.1 CE ya que este precepto impone a la Administración la satisfacción de los intereses generales y en concreto, el principio de autotutela se creó para servir de forma más eficaz esos intereses generales. Algunos autores deducen de ese artículo 103.1 el fundamento de la ejecutoriedad, ya que este artículo señala que la Administración actúa con sometimiento pleno a la ley y al derecho. El hecho de que el artículo 103.1 señala que actúa y no, que actuará, supone una presunción de legalidad de la Administración y por tanto no acarrea la eficacia inmediata.

---

<sup>24</sup> El título ejecutivo podemos definirlo como aquel acto administrativo que contiene una obligación clara, expresa y exigible.

<sup>25</sup> El *interdictum propium* es una potestad de la que gozan las AP para poder recuperar por sí mismas la posesión de sus bienes. Los bienes de dominio público carecen de limitación y los bienes patrimoniales, 1 año.

<sup>26</sup> Véase Santamaría Pastor J.A. *“Principios de Derecho Administrativo General I”* (2016) 4ª edición, págs. 75-81, editorial Iustel.

Algunos autores también señalan que esta posibilidad de ejecución forzosa podrá verse apoyada en el principio de eficacia de la actuación administrativa del artículo 103.1 CE. Aunque el Tribunal Constitucional admite la viabilidad de esta potestad de ejecución forzosa, lo cierto, es que la justificación constitucional sigue siendo endeble y, por tanto, se echa en falta en la Constitución Española una declaración clara reconociendo esta potestad.

### *2.1.3. Diferencias entre ejecutividad y ejecutoriedad (ejecución forzosa)*

Los conceptos de ejecutividad y ejecutoriedad son conceptos que derivan del principio de autotutela, pero que presentan diferencias entre sí:

- La ejecutividad implica que el contenido obligatorio que impone la Administración Pública puede ser exigido de manera inmediata a quienes estén obligados a cumplirlo, sin necesidad de tener que acudir a una declaración judicial para poder ejecutarlos.
- La ejecutoriedad, o también llamada ejecución forzosa, implica que estos actos que impone la Administración Pública tienen un contenido obligatorio y que además pueden ser exigidos a la fuerza a través de los mecanismos de ejecución forzosa como, por ejemplo, los embargos sobre el patrimonio o la ejecución subsidiaria.

Se trata de dos conceptos que están encadenados entre sí, ya que el segundo no podría existir sin el primero y el primero no tendría eficacia sin el segundo. Por tanto, los dos privilegios tienen que ver con la eficacia de la actuación de la Administración, pero no podemos confundirlos con la obligatoriedad que deriva del ejercicio de la potestad pública por parte de la Administración y por parte de cualquier poder público.

### *2.1.4. Diferencias entre autotutela y hetero-tutela.*

La autotutela y hetero-tutela son dos formas diferentes de enfrentarse a los Jueces y Tribunales. En cuanto a la autotutela, implica que la misma persona es quien tiene la capacidad para poder ejecutar una declaración, la defensa, y los derechos sin necesidad de tener que acudir a un Tribunal. En cambio, la hetero-tutela implica que la declaración, la defensa y la ejecución de los derechos no tienen competencia de ejecutarlos el propio titular, sino que tienen que acudir a un órgano del Estado. Este órgano deberá corresponder al Poder

Judicial, donde solicitarán que se declaren sus derechos o que se adopten las medidas de protección necesarias.

Por ello, la principal diferencia que se da es que en el caso de la autotutela no se acude a un tercero (Juez o Tribunal) para poder ejecutar la declaración, acciones o derechos, y en cambio, en la hetero-tutela es necesario acudir al Poder Judicial para poder ejecutar dichos actos.

Por tanto, la Administración no tiene que acudir al órgano jurisdiccional gracias a la autotutela porque dispone de la capacidad suficiente para poder declarar de forma unilateral lo que es un derecho, poder imponer obligaciones y poder reconocer derechos con fuerza ejecutiva sin necesidad de tener que esperar a que decida el Tribunal acerca de si la decisión administrativa es o no correcta y si se ajusta o no al Derecho, presumiéndose hasta que se demuestre lo contrario. Por ejemplo, la Administración, para denegar una licencia de construcción a una persona que no cumple con los requisitos necesarios, no necesita que intervenga un Juez para poder hacerlo ya que puede ejecutar ese acto por sí mismo. Sin embargo, esto no significa que no pueda haber un control posterior por parte de los Tribunales.<sup>27</sup>

#### *2.1.5. Límites de la autotutela.*

El principio de autotutela administrativa se encuentra sometido a una serie de límites:

- El primer límite de la autotutela es que los actos de la Administración están sometidos a un control judicial. Tanto las normas como los actos administrativos se presumen legítimos, pero esto no excluye que haya un posterior control judicial para comprobar si se ajusta o no al derecho.
- El segundo límite es que la autotutela de la que disfruta la Administración no la ejerce en defensa de sus intereses propios sino en defensa de los intereses generales.
- En tercer lugar, otro límite que tiene la Administración es que no puede contradecir o modificar sus propios actos, aunque en determinadas ocasiones existe un

---

<sup>27</sup> Soto Kloss E. “Anulación de Derecho Administrativo” (2002) n°9 págs. 101-106, editorial Reus.

procedimiento de revisión de oficio<sup>28</sup> que se encuentra recogido en el artículo 106 de la Ley 39/2015 en donde se podría declarar la nulidad de sus propios actos.<sup>29</sup>

## 2.2. Privilegio de decisión previa.

La decisión previa es otro privilegio del que goza la Administración Pública, significa que nadie puede interponer una demanda contra la Administración pública sin haber recurrido antes ante la propia administración. Se considera que es un privilegio porque cualquier otra persona sí puede ser demandada sin haberle dado antes la oportunidad de corregir su error.<sup>30</sup> Este privilegio del que goza la Administración se da tanto en las relaciones de Derecho Privado, como en las relaciones de Derecho Público.<sup>31</sup>

- Cuando la Administración actúa con sometimiento al Derecho Privado es necesario como requisito previo que el demandante antes realizar la demanda contra la Administración efectúe la reclamación previa a la vía civil o a la vía laboral. De no ser así, se desestimarán la demanda, no admitiéndose a trámite porque esta reclamación previa es un requisito procesal ineludible. Pero tenemos que destacar que, con la nueva ley, se eliminan las reclamaciones previas tanto en la vía laboral como en la vía civil. Esto significa que cuando la Administración actúa sujeta al Derecho Privado se relativiza este privilegio.
- Cuando la Administración actúa con sometimiento al Derecho Público, en este procedimiento es necesario que antes de demandar a la Administración, se le dé la oportunidad de que pueda adoptar otra decisión. El privilegio de la decisión previa o decisión declarativa se da cuando la Administración actúa sujeta al Derecho Administrativo.

---

<sup>28</sup> El procedimiento de revisión de oficio es un procedimiento el cual las Administraciones Públicas, pueden solicitar mediante un previo examen la declaración de oficio de la nulidad de los actos administrativos que pusieran fin a la vía administrativa. Puede instarse por iniciativa propia o a solicitud del interesado.

<sup>29</sup> En latín este límite se conoce como “*venire contra factum proprium nulla conceditur*”.

<sup>30</sup> Mauricio Fernández Arbeláez, I. “*Manual de Derecho Procesal Administrativo y Contencioso Administrativo*” (2015) Tomo I Volumen I, págs. 104 y 105, editorial universitaria.

<sup>31</sup> Véase Puñet Gómez, P. “*Una excepción a la excepción de acto firme: Relaciones jurídico-administrativas de la naturaleza española*”. Disponible en: <file:///C:/Users/hp/Downloads/Dialnet-UnaExcepcionALaExcepcionDeActoFirme-3802952.pdf> [Consultado el 15/05/2021]

A continuación, vamos a mencionar una serie de supuestos en donde se encuentra justificada la excepción del acto firme en el proceso contencioso-administrativo, siendo necesaria la decisión previa en 4 supuestos:

1. En las normas.
2. En los actos administrativos.
3. En las prestaciones que están obligadas por una norma o por la firmeza de un reglamento o un contrato.
4. En las vías de hecho cuando la Administración actúa materialmente fuera de sus ámbitos de competencias. En el caso de las vías de hecho podemos encontrarnos dos tipos de vías de hecho:
  - Presunta: Se establece un plazo de 10 días desde que el particular advierte de la perturbación posesoria para que la Administración pueda defenderse o retirar la maquinaria. En caso de que la Administración se negase a hacerlo, se le podrá sumar otro plazo de 10 días para que el particular pueda reclamar por la vía judicial.
  - Táctica: Se establece un plazo de 20 días desde la perturbación posesoria para que el particular pueda reclamar por la vía judicial.

### **2.3. Privilegio de recurso administrativo previo.**

#### ***2.3.1. Concepto y naturaleza.***

Para definir el privilegio de recurso administrativo previo, nos vamos a basar en la definición del Profesor García de Enterría<sup>32</sup> que lo define como aquel privilegio que tiene la Administración Pública para decidir dos veces sobre el mismo asunto antes de que sea demandada. El Profesor García de Enterría a este privilegio, lo denominaba el privilegio de reduplicación declarativa porque implica que antes de acudir a la vía judicial hay que agotar la vía administrativa. Esto supone que si un órgano administrativo adopta un acto administrativo ilegítimo no podemos recurrir directamente ante la vía judicial si este órgano

---

<sup>32</sup> García de Enterría E. y Fernández, T.R. “*Curso de Derecho Administrativo*” Tomo I, (1996) 7º edición, págs. 25, editorial Civitas

tiene un órgano superior jerárquico ante el cual se tiene que plantear el recurso administrativo de alzada o recurso jerárquico.

Pero si algo tenemos que destacar de este privilegio, es su flexibilidad, en el sentido de que no siempre será necesario plantear un recurso jerárquico o de alzada ante la Administración autora del acto, ya que, en ocasiones, los actos administrativos son adoptados por órganos que no tienen un órgano superior jerárquico.

Frente a estos actos, no es preceptivo interponer un recurso administrativo previo ante la vía judicial. Por ello, se considera que, en estos casos, el recurso de reposición es un recurso facultativo de carácter no preceptivo, a diferencia de la anterior ley de 1958, en donde el recurso administrativo previo significaba que siempre había que interponer al menos un recurso administrativo previo porque cuando el órgano que adoptaba el acto carecía del superior jerárquico, era preceptivo plantear el recurso de reposición.

### *2.3.2. Diferencias entre requerimiento previo y recurso administrativo.*

En cuanto a las diferencias entre requerimiento previo y recurso administrativo encontramos:

- Requerimiento previo: Este requerimiento se da solamente en litigios entre Administraciones cuando ejercen potestades de Derecho Público y estando revestidas por el poder *imperium*.
- Recursos administrativos: Los recursos administrativos se dan en situaciones donde la Administración no actúa bajo la condición de poder, sino que actúa como un particular. En este caso el requerimiento es improcedente pudiendo instar la revisión de las decisiones a través del régimen de recursos administrativos que corresponda. Esto se encuentra regulado en la Ley 39/2015 del 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

### *2.3.3. Requisitos del privilegio del recurso administrativo previo.*

Los requisitos que tiene que cumplir la Administración para que pueda hacerse efectivo el requerimiento previo se encuentran establecidos en el artículo 44.2 LJCA, en donde además se señala cual es el procedimiento que hay que seguir:

1. El primer requisito que hay que cumplir es que el requerimiento administrativo debe dirigirse ante el órgano que sea competente.
2. En segundo lugar, el requerimiento administrativo debe de realizarse mediante un escrito razonado en el cual se concretará la disposición, acto o actuación.
3. En tercer lugar, y referido a los plazos, deberá de producirse en el plazo de 2 meses contados desde la publicación de la norma o desde que la Administración hubiera conocido el acto o inactividad.

En cuanto la competencia sobre el privilegio de recurso administrativo previo corresponde al órgano que posea la competencia necesaria y cumpla con todos los requisitos para poder llevar a cabo este recurso. Que el órgano sea competente es un requisito indispensable para poder solicitar el requerimiento administrativo, ya que de lo contrario se inadmitirá este requerimiento.

Además, en el caso de que el órgano sea competente se deberá de entregar un escrito motivado exponiendo de forma clara y enumerada los motivos, en el plazo que se haya señalado, en este caso hay un plazo de 2 meses. Puede darse el supuesto de que el órgano sea competente, pero que no conteste el requerimiento administrativo y, en este caso, se entenderá que el requerimiento ha sido rechazado.

Los plazos que debemos tener en cuenta se encuentran regulados en los siguientes artículos:

- El artículo 29.1 LJCA regula el supuesto de la inactividad de la Administración donde expone que, si en el plazo de 3 meses desde la fecha de la reclamación la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado, se tendrá el derecho de poder solicitar un recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.
- El artículo 44 LJCA regula de manera específica los litigios que se dan entre las Administraciones Públicas, dando la posibilidad de formular un requerimiento en el plazo de dos meses desde la publicación de la norma. En el caso de que el requerido no conteste en el mes siguiente, se entenderá que el requerimiento ha sido rechazado.

Otra cuestión es acerca de cuáles son los plazos que rigen cuando el requerimiento no ha obtenido una respuesta. Basándonos en los artículos anteriores deberíamos entenderlo presuntamente como una desestimación, pero si nos basamos en el artículo 46.6 LJCA, este establece que el plazo para interponer recursos frente a la desestimación presunta es de 6

meses. Sin embargo, si tenemos en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, este alude a que no existe plazo alguno en el caso de la desestimación.

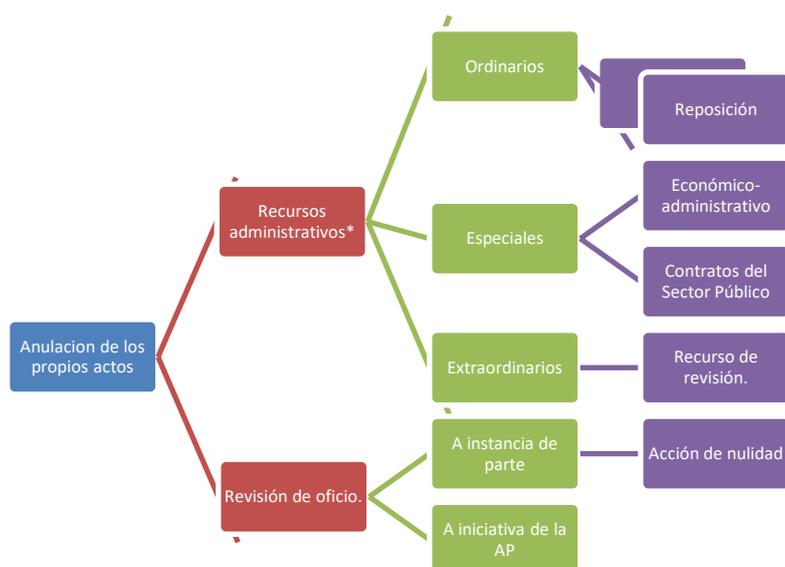
## 2.4. Privilegio de la anulación de los propios actos

### 2.4.1. Definición:

La Administración pública, es un poder público que goza del privilegio de anular sus propios actos sin la necesidad de tener que acudir al Poder Judicial. Por eso lo consideramos como un privilegio, porque goza de este derecho del que no se le otorga al resto de personas jurídicas. El método para llevar a cabo la anulación de dichos actos se hace mediante:

- Mediante recursos administrativos, que están pensados para los actos nulos de pleno de derecho y para la anulabilidad.
- Mediante la revisión de oficio está pensada tanto para los actos que son nulos de pleno derecho y sin límites de tiempo.
- Mediante la negativa por parte de la Administración a llevar a cabo la revisión de oficio a instancia de parte, dando lugar a la acción de nulidad que viene a funcionar como un recurso extraordinario, ya que los plazos son más amplios que los recursos ordinarios.

A continuación, en el siguiente gráfico podemos ver de forma esquemática los diferentes cauces de los que puede optar la Administración Pública para poder anular sus propios actos.



#### 2.4.2. Límites de la revisión y la declaración de lesividad.

A pesar de que la Administración goza del privilegio de poder anular sus propios actos, este no supone disponer de plena libertad, sino que se encuentra sujeta a unos límites. En concreto, la Administración Pública no podrá optar por la vía de revisión de oficio para anular sus propios actos cuando sean actos anulables. Por ello, cuando esté ante esos actos de anulabilidad, la Administración dispone de un plazo para declarar que el acto es lesivo para el interés público. Por tanto, el requisito que se exige a la Administración Pública es que manifieste esa lesividad, para poder adoptar la propia declaración de lesividad.

Por ello, es necesario saber a qué nos referimos cuando hablamos de la declaración de lesividad. La declaración de lesividad podemos definirla como un procedimiento procesal necesario para poder abrir la vía judicial contencioso-administrativa contra un acto de la Administración que cause un perjuicio para el interés público. Como hemos dicho anteriormente, este es el requisito que se necesita para acudir al proceso contencioso administrativo especial, la declaración de lesividad, en el que la Administración es al mismo tiempo la parte demandada y la parte demandante. Por ello, es necesario cumplir este requisito de lesividad, ya que, de lo contrario, no se podrá acceder a la vía judicial.

#### 2.5. Privilegio de *solve et repete* (paga y reclama):

El privilegio de *solve et repete* es un privilegio del que disponía la Administración, pero que actualmente ha desaparecido. Anteriormente este privilegio de “paga y reclama” condicionaba la admisibilidad de los reclamos administrativos o las acciones contencioso-administrativas en contra de las multas o de cualquier tipo de obligación dineraria declaradas a favor de la Administración, condenando al pago previo o a una fracción. Su finalidad era limitar materialmente a los particulares el acceso a la jurisdicción.<sup>33</sup>

En el derecho comparado, este principio fue severamente cuestionado por la doctrina y jurisprudencia, considerándolo como un límite inaceptable al derecho fundamental de la tutela judicial.<sup>34</sup> Este requisito existió históricamente, pero ha desaparecido como consecuencia del reconocimiento al Derecho a la Tutela Judicial Efectiva establecido en la Constitución Española. Para poder entender este privilegio tenemos que volver al pasado, ya

---

<sup>33</sup> Quintana López T. “La inconstitucionalidad del *solve et repete*” (1985) nº 22 págs. 757-762

<sup>34</sup> Véase Ferrada Bórquez, J.C “Las potestades y privilegios de la Administración Pública en el régimen administrativo”

que tradicionalmente para reclamar contra una decisión de la Administración en la que imponía una obligación de pago a los particulares se les exigía el tener que abonar primero la cuantía correspondiente y después recurrir. De manera que, si no abonabas la cuantía, no tenías el derecho a recurrir. Sin embargo, en la actualidad, este privilegio se ha ido relativizando, ya que en la legislación económico-administrativa se permite la opción de pedir la suspensión y obtenerla en vía de recurso, siempre que se avale la deuda, pero sin necesidad de pagar.

Existen una serie de sentencias del Tribunal Supremo, sobre la eliminación del requisito de “paga y reclama” como consecuencia de la entrada de la Constitución Española, como por ejemplo la STS del 15 de marzo de 1985, la STS del 19 de noviembre de 1987 y la STS de 9 de octubre de 1991. Como aspecto a destacar, el Tribunal Supremo declaró expresamente: *“Desde la vigencia de la Constitución, se tendrán por derogados los preceptos que exigen el depósito previo, la consignación o aval por el importe de la multa para poder formular tanto un recurso administrativo como uno contencioso administrativo. Por causa del rechazo postconstitucional del principio solve et repere como requisito previo sine que non, para así poder conseguir el logro de la tutela judicial en el ejercicio de derechos o intereses legítimos.”*

## **2.6. Privilegio de prelación crediticia.**

La prelación crediticia es una situación que se da cuando hay un patrimonio que se encuentra en liquidación y coinciden varios acreedores en el cobro de los créditos a la espera de ser pagados haciendo que su pago sea imposible. Para poder resolver esta colisión, se creó la figura de la prelación crediticia, estableciendo un orden de preferencia de cobro en aquellos casos donde haya una colisión de créditos el cual el pago, se hará en el orden de preferencia que haya sido marcado. La prelación crediticia es uno de los privilegios de los que goza la Administración Pública y se encuentra contemplada tanto en la Legislación Civil como en la Ley General Presupuestaria. Es un privilegio que supone que cuando estemos en un procedimiento de concurso de créditos en el que las partes que participan en el proceso sean la Administración Pública y diversos acreedores frente a un mismo deudor, los créditos que le corresponden a la Administración se anteponen a los demás acreedores.

Esto quiere decir que, si entre varios acreedores, se coloca por orden de preferencia para cobrar el crédito y en esos acreedores se encuentra la Administración, será esta quien cobre primero el crédito que le corresponde, y la cantidad que quede se repartirá después entre el resto de los acreedores.

## 2.7. Privilegio de presunción de veracidad de los testimonios de los agentes públicos.

Este privilegio supone que los testimonios de los agentes públicos gozan de una presunción de veracidad *iuris tantum* que admite prueba en contrario. Se encuentra regulado en el artículo 77.5 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en donde se recoge que los documentos formalizados por los funcionarios a los que se les otorga la condición de autoridad y cumplan con una serie de requisitos (señalados en la ley), se recogerán los hechos constatados por ellos y se presumirán verdaderos salvo que se pruebe lo contrario. Por ello, la jurisprudencia admitió, a efectos de prueba en el procedimiento sancionador la declaración de testigo que tiene condición de funcionario público que actúa en el cumplimiento de sus funciones a su cargo, otorgándole una mayor objetividad e imparcialidad de credibilidad que la de un particular.

En cuanto a las personas que se encuentran amparadas por la presunción de veracidad de sus actos debemos tener en cuenta el artículo 77.5 de la LPACAP, el cual protege a los funcionarios señalando que se les reconoce la “condición de autoridad”, por tanto, para poder amparar a una persona la presunción de veracidad de sus actos, es necesario que cumpla con la condición de que sea una autoridad. Es importante destacar la STS de 25 de febrero de 1998, que protegió aquellos actos de funcionarios y agentes encargados del servicio del que se trate, cuando actúen en el ejercicio de una función pública inherente a su cargo.

Hay que tener en cuenta el artículo 53 de la LPACAP que habla sobre cómo se produce la formalización de los hechos infractores y es que en este artículo se exige que para poder constatar los hechos infractores y que puedan servir de prueba, es necesario formalizar el documento público cumpliendo con una serie de requisitos legales que se exigen. Por ello, la jurisprudencia distingue dos tipos de actos:

- Los actos emitidos por los funcionarios públicos que directamente se incorporan a un documento público gozando del valor correspondiente de la prueba documental y que se encuentran constituidos por los Actas y Diligencias de Inspección.
- Los actos que, aunque no se formalizan en un documento público, también pueden gozar en determinadas situaciones de presunción de certeza conllevando a una eficacia probatoria equivalente a la de una declaración testifical cuantificada, como es en el caso de las denuncias y en los atestados policiales.

Por último, los requisitos que deben de cumplirse para que la presunción de veracidad se presuma como auténtica son los siguientes:

1. En primer lugar, es necesario que su contenido contenga hechos objetivos, sin que aparezca ningún hecho subjetivo, que estén presenciados *in situ* y que se encuentren constatados material y directamente por el funcionario interviniente, sin que se incluyan opiniones, deducciones o juicios de valor que se alejen de la objetividad que se requiere.
2. En segundo lugar, es necesario que en el informe se encuentren recogidos todos los datos y elementos fácticos en el que se pueda ver y demostrar la culpabilidad del acusado.
3. En tercer lugar, el funcionario con autoridad no podrá exigir la presunción de veracidad en los casos en los que el relato de los hechos no cumpla con las características necesarias que se exigen o los hechos estén formulados de manera invariable y redactada de una forma general, es decir, que no se ajuste a los requisitos que se exigen en la formulación de los hechos.
4. Por último, en el caso de que se tratase de denuncias o atestados, es necesario que para que se dé la presunción de veracidad el funcionario o agente pueda ratificar la condición de agente cuando el expediente niegue o contradiga los hechos que han sido denunciados. Pues en caso de que no pudiera demostrarlo, no se presumirá la presunción de veracidad.

Por tanto, no solo es necesario que el funcionario tenga condición de autoridad para que se presuma la veracidad, si no que será necesario que cumpla con estos requisitos complementarios para que se presuma cierta su declaración.

### 3. INMUNIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN FRENTE AL PODER JUDICIAL.

Las inmunidades de las que gozan las Administraciones Públicas se pueden definir como aquellas excepciones administrativas que eximen los efectos de determinados actos u obligaciones a la Administración Pública y de la que no gozan ni los particulares ni el resto de las personas jurídicas. Por tanto, al igual que señalamos con los privilegios, los particulares se encuentran en una posición distinta e inferior a la que tiene la Administración frente al Poder Judicial. Se consideran inmunidades porque comportan exenciones en determinados actos administrativos y produce que en determinados actos no se produzcan los efectos que se producirían en un particular como, por ejemplo:

- La Administración en el caso de los interdictos, es inmune a la tutela interdictal de los Jueces de lo civil.
- Es la propia Administración la que tiene que ejecutar las sentencias que la condenan, y, por tanto, es inmune a la tutela ejecutiva del Poder Judicial.

Las inmunidades se encuentran reguladas en la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. A continuación, vamos a desarrollar cuáles son las inmunidades que goza la Administración Pública frente al Poder Judicial<sup>35</sup>.

#### 3.1. Inmunidad de prohibición de plantear interdictos contra la Administración Pública:

El interdicto es un procedimiento judicial de carácter sumario que se caracteriza principalmente por su sencilla tramitación. Su objetivo principal es atribuir la posesión de una cosa a una determinada persona física o jurídica frente a otra ya sea de manera definitiva o provisional, impidiendo esta última persona poder disfrutar de la posesión del bien.

La inmunidad que posee la Administración sobre la prohibición general de plantear interdictos contra sus actos se basa en un proceso de carácter posesorio en donde la Administración toma la posesión de los bienes de un particular. Cuando se da el supuesto en el que la Administración toma posesión de los bienes de un particular en un procedimiento

---

<sup>35</sup> Véase Santamaría Pastor J.A. “*Principios de Derecho Administrativo General I*” (2016) 4ª edición, págs. 79-81, editorial Iustel.

de ejecución forzosa, sus actuaciones administrativas no han quedar en entredicho, es decir, no podrán ser paralizadas por los actos procesales del particular. El particular sí que podrá formular interdictos para la defensa de sus bienes, pero para recurrir solo dispone del recurso contencioso administrativo frente al acto. El artículo 103 de la CE ordena a la Administración actuar con pleno sometimiento a la ley y al derecho en el que se desarrolle el procedimiento administrativo por el cauce formal que constituye. Este artículo también exige a la Administración actuar de manera correcta en los distintos Poderes Públicos dentro del marco de su jurisdicción y competencia.

En cuanto a la prohibición de imponer interdictos frente a las actuaciones de la Administración se refiere a aquellos supuestos en los que el acto administrativo del poseedor del bien particular se haya producido cumpliendo los requisitos correspondientes, mediante un procedimiento legalmente establecido y con la competencia propia del contenido del acto. En el caso de que ese acto administrativo no haya seguido el procedimiento correspondiente, seguirá por la vía de hecho, conllevando a la suspensión de forma automática de las prerrogativas de autotutela y suponiendo el comienzo de los efectos de la acción posesoria del particular. Esto provoca la desaparición del principio de autotutela administrativa y el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos dando lugar a la inaccesibilidad de los interdictos.<sup>36</sup>

Esta prohibición no supone la exclusión completa del control jurisdiccional de la Administración, sino que establece que sea ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo donde se aclare la corrección jurídica de la actuación administrativa. Dentro de la inmunidad de prohibición de interdictos, podemos diferenciar en materia posesoria:

- La posibilidad de la Administración de poder recuperar sus bienes y derechos sin la necesidad de tener que acudir a un Tribunal. Es lo que se denomina el *Interdictum proprium*.
- La prohibición de utilizar la vía interdictal contra la Administración, salvo en el caso de la vía de hechos y cumpliendo una serie de requisitos.

---

<sup>36</sup> Véase Lorenzo Jiménez J.V “*Revista de derecho procesal*” (1994) nº3 págs. 653-708.

### *3.1.1. Interdictum proprium*

El *interdictum proprium* es una inmunidad de la que goza la Administración Pública y que implica la posibilidad de retener y recuperar la posesión tanto de sus bienes como de sus derechos sin necesidad de tener que acudir a un Tribunal eliminando las perturbaciones que se produzcan por terceras personas, mediante la coacción directa. Los límites que tiene para recuperar sus bienes varían en función del tipo del bien:

- Si se trata de bienes de dominio público, la potestad para poder recuperarlo podrá ejercerse en cualquier momento.
- Si son bienes o derechos patrimoniales, el límite para poder recuperarlos es de 1 año.

Por ello, podemos decir que el *interdictum proprium* es un mecanismo de defensa de posesión que dispone la Administración para poder recuperarlo. Sin embargo, no posee el privilegio de recuperar el derecho de propiedad, ya que, en este caso, no puede proceder a la declaración de un derecho debiendo de acudir a los Tribunales.

### *3.1.2. Interdictos contra la Administración.*

Como hemos señalado, los interdictos contra la Administración Pública son aquellas medidas que impedían actuar contra la Administración en procesos sumarios que pudiesen paralizar la acción administrativa, siendo por tanto una inmunidad. Esta se encuentra recogida en el art. 105 LPCAP bajo la rúbrica de ‘prohibición de interdictos’, en donde se regula que: “no se admitirán a trámite interdictos contra las actuaciones de los órganos administrativos realizadas en materia de su competencia y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido”.

Por ello, las resoluciones sobre las acciones posesorias que han sido dictadas por las Administraciones son recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa únicamente cuando la infracción sea sobre normas de competencia o procedimiento. Por tanto, quien se considere afectado en su derecho de propiedad, podrá acudir al orden jurisdiccional civil. Es necesario que la Administración haya actuado conforme a lo establecido en las leyes, ya que, de lo contrario, la inmunidad interdictal no tendrá competencia para poseerla. Las actuaciones que realiza la Administración al margen de la competencia o de los procedimientos, se denomina vía de hecho, en la cual sí que será posible poder ejecutar las acciones interdictales contra esta actuación.

### 3.2. Inmunidad de ejecución de las sentencias que la condenen a ella misma.

Otra de las inmunidades de las que posee la Administración, es la inmunidad de poder ejecutar por ella misma las sentencias que la condenan.<sup>37</sup> Esta facultad que se le atribuye ha sido puesta en entredicho por la doctrina, ya que consideran que es competencia del Poder Judicial en virtud de lo dispuesto en el artículo 117 CE: *“El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos de ejecutar y hacer ejecutado lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales según las normas de competencia y procedimiento que lo establezca.”*<sup>38</sup>

La respuesta que se puede dar a esta objeción doctrinal es que ese precepto impone a los órganos jurisdiccionales juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, que no es lo mismo que ejecutar, con lo cual se trata de una objeción débil. En la STS 7 de junio de 1984, el Tribunal Constitucional indicó que esa obligación de ejecutar la sentencia forma parte de los Jueces y Tribunales, basándose en el artículo 118 CE. Sin perjuicio de que se trate de una potestad de la administración, esto no significa que excluya la facultad del juez de adoptar las medidas procedentes para el cumplimiento de lo mandado.<sup>39</sup>

### 3.3. Inmunidad de inembargabilidad de ciertos bienes

Otra de las inmunidades de la que goza la Administración, es la garantía de inembargabilidad de ciertos bienes con el fin de proteger el interés público.<sup>40</sup> El embargo supone la supresión de los bienes del deudor para pagar una determinada obligación exigible. En cambio, en la Administración, no es posible embargar bienes ya que estos son de dominio público, aunque sea condenada o no pague la deuda correspondiente.

Esta inmunidad de la que goza la Administración se ha visto inmersa en críticas por parte de la doctrina y la jurisprudencia, por considerarlo en algunos casos un privilegio contrario a

---

<sup>37</sup> Rivero Ortega, R. *“Derecho Administrativo”* (2019), págs. 165 editorial Tirant

<sup>38</sup> Véase Castillo Blanco F.A. *“La ejecución propia e impropia de sentencias en el ámbito contencioso administrativo”* Revista de Andalucía de AP. Págs. 87-129

<sup>39</sup> Véase Urios Aparisi, X. *“La ejecución de sentencias desfavorables a la administración: El control de la desobediencia inteligente”* director general de Asuntos Contenciosos del Gabinete de Cataluña Disponible en: <https://www.abogacia.es/actualidad/opinion-y-analisis/la-ejecucion-de-sentencias-desfavorables-a-la-administracion-el-control-de-la-desobediencia-inteligente/> [Consultado el 15/06/2021]

<sup>40</sup> Ivonne Ojeda San Martín, S. *“Privilegios de la Administración del Estado: Solve et repere e inembargabilidad de bienes de la Administración”* (2009)

ciertos derechos constitucionalmente protegidos como son la igualdad ante la ley, la protección de la ley en el ejercicio de los derechos y la tutela judicial efectiva, entre otros.

Por ello, es importante mencionar la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, del 15 de julio,<sup>41</sup> en la cual se pusieron límites a la inembargabilidad de la Administración, declarando que la inembargabilidad sólo alcanza a los bienes de dominio público y comunales, pero no a los demás bienes. Esos bienes de dominio público se encuentran definidos en el artículo 132 CE:

- Artículo 132.2 CE:” *Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley, que serán la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial, los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental*”
- A continuación, el artículo 132.3 CE señala que: “*Por ley se regulará el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación*”

---

<sup>41</sup> Sentencia 166/1998, 15 de julio Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3668> [Consultado el 17/06/2021]

## 4. DERECHO COMPARADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON EL SISTEMA ANGLOSAJÓN Y EL SISTEMA CONTINENTAL.

Hasta ahora hemos analizado los privilegios e inmunidades que tienen la Administración en el territorio español, pero fuera de España, las Administraciones Públicas de otros países disfrutaban de distintos privilegios de los que disfrutaba la española. Por ello, vamos a realizar una pequeña comparativa de la Administración Pública en el sistema anglosajón (*Rule of Law*), en el sistema continental francés (*Régime Administrative*) y en el sistema español,<sup>42</sup> contrastando de forma breve las similitudes y diferencias de la que gozan la misma institución en los diferentes países.<sup>43</sup>

### 4.1. Sistema anglosajón (*Rule of Law*)

Este sistema supone la sumisión completa de la Administración al Derecho Común y a los Tribunales Ordinarios. Sus características principales son:

- La Administración carece de privilegios y garantías, siendo un particular más ante la ley, por lo que, tanto la Administración como los particulares parten de la misma posición frente a los Tribunales.
- Está formado por un procedimiento muy riguroso para dictar actos administrativos y reglamentos.
- La actividad administrativa se encuentra controlada por los Tribunales Ordinarios, por lo que la Administración no tiene discrecionalidad en sus actos administrativos.
- En cuanto a la ejecutoriedad del acto, esta se considera como una excepción y no como una regla general.
- Destaca la supremacía del Derecho Común, ya que no existe un derecho especial que se aplique a la actividad de la Administración, regulándose de forma general.
- En cuanto al tipo de responsabilidad, esta recae sobre los funcionarios, admitiéndose una responsabilidad atenuada de la Administración.
- En este sistema no existe la presunción de legalidad en la actuación de la Administración.

---

<sup>42</sup> Véase: Capítulo 1. “*Administración Pública y Derecho. Sistemas de sometimiento a la AP: El sistema anglosajón y sistema continental*” Disponible en: <https://www.cerasa.es/media/areces/files/book-attachment-3417.pdf> [Consultado el 20/06/2021]

<sup>43</sup> Véase Cosculluela Montaner L. “*Manual de Derecho Administrativo*” (2017) Edición 28ª, págs. 41- 45, editorial Civitas. Tratados y manuales.

- Se califica como una Administración descentralizada.

#### 4.2. Sistema continental francés (*Régimene administrative*)

Es el sistema propio de los países europeos y, a diferencia del sistema anglosajón, la actividad administrativa se somete tanto a un Derecho como a una Jurisdicción especiales. De este sistema podemos destacar lo siguiente:

- La Administración se caracteriza por ser un poder jurídico del que se le otorga amplios poderes exorbitantes, prerrogativas y potestades, como sancionar, expropiar, ejecutar sus propios actos, etc.
- Se caracteriza también por disponer de una potestad extraordinaria, en la cual se da la posibilidad de que la Administración forme su propio ordenamiento jurídico.
- La Administración no se encuentra regulada por un Derecho Común, sino por un Derecho Especial caracterizado por su autonomía e independencia, el cual es el Derecho Administrativo.
- En cuanto a las responsabilidades, estas no coinciden con las responsabilidades del Derecho Civil, pues se regulan responsabilidades distintas.
- En el caso de la fiscalización de la actividad administrativa, no se realiza por los Tribunales ordinarios. Quien va a realizarla será el Consejo de Estado, que es un órgano administrativo y no judicial.

En cuanto las diferencias entre el sistema anglosajón y el sistema francés tienen su justificación en su contexto histórico, ya que, en la actualidad, no existen tantas diferencias entre los dos sistemas, de hecho, en el Derecho anglosajón ha surgido un Derecho Administrativo, en el que se aprecia ciertas prerrogativas e inmunidades a favor de la Administración. Estas prerrogativas de las que estamos hablando son inferiores a las del sistema continental porque carecen de la ausencia del privilegio de autotutela y ofrecen menores garantías para el ciudadano. Sin embargo, la actividad administrativa sigue siendo sometida a los Tribunales Ordinarios.

La Unión Europea, ha tenido influencia entre estos dos modelos y ha hecho que en muchas materias haya un mismo modelo jurídico de actuación de los Poderes Públicos

### 4.3. Sistema español.

El sistema español es derivado del sistema francés, aunque tiene ciertas diferencias respecto a las características de ese sistema. Se implantó con la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa de 27 de diciembre de 1956, y que continúa regulada con la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El sistema español se caracteriza por:

- El Derecho Administrativo regula la actividad administrativa y se caracteriza por ser un derecho público y común donde el destinatario es la Administración.
- Se reconocen a la Administración importantes privilegios e inmunidades como la potestad reglamentaria, la capacidad sancionadora y el principio de autotutela. Todas estas prerrogativas, junto a las garantías a favor de los ciudadanos se encuentran protegidas por el principio de legalidad y todos los principios constitucionalmente consagrados. (*Artículos 9.3, 103 a 106 CE...*)
- La Administración se encuentra sometida a la actividad administrativa, mediante un sistema de recursos administrativos que se encuentra legalmente regulado. También está sometida a los Tribunales de Justicia, y dentro de ellos, a una jurisdicción especial, la Contencioso- Administrativa.
- Sobre las controversias que pueda haber entre la Administración y el Poder Judicial se acude a la resolución de conflictos por el Tribunal de Conflictos de jurisdicción.
- En base al artículo 106.2 CE, se reconoce el principio de responsabilidad de la Administración: *“Los particulares podrán tener derecho a ser indemnizados por toda lesión que puedan llegar a sufrir en cualquiera de sus bienes y derechos salvo en casos de fuerza mayor y siempre que la lesión haya sido provocada por el funcionamiento de los servicios públicos”*

## 5. JURISPRUDENCIA.

En numerosas ocasiones, la Administración se ha visto inmersa en procesos judiciales en los cuales se discuten temas muy relacionados con estos privilegios e inmunidades que tiene esta frente al Poder Judicial. En este sentido, vamos a destacar dos tipos de jurisprudencia:

- Jurisprudencia acerca del privilegio de sustitución entre Juez y Administración Pública en la ejecución de sentencias:

Existe un debate doctrinal acerca de si un Juez pueda sustituir a la Administración Pública en aquellos casos donde la propia Administración no obedezca una decisión judicial en la que se le obliga a realizar una determinada ejecución. Tenemos varias sentencias acerca de este asunto tanto por parte del Tribunal Supremo<sup>44</sup> como por parte de los Tribunales Superiores de Justicia donde se produce esa sustitución debido a la inacción de la Administración, estando justificada la competencia del Juez cuando la Administración no cumpla con sus funciones.

Uno de los casos más relevantes fue el de un alcalde que se negó a convocar un Pleno por el temor a ser expulsado del ayuntamiento debido a que le convocaron una moción de censura. Este asunto fue enjuiciado por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Según la normativa electoral de la localidad andaluza objeto del asunto, corresponde al Pleno del Ayuntamiento la aprobación de las mociones de censura contra el alcalde, teniendo este la obligación de convocar ese pleno siempre y cuando se llegara a un número mínimo de personas a favor. El procedimiento de la votación de la moción de censura podría ser tanto a iniciativa propia como a propuesta de los concejales, necesitando para ello un 25% de votos.

Sin embargo, este alcalde se negó a convocar el Pleno aun llegando a ese porcentaje ya que sabía que la moción podría suponer su despido. Como consecuencia de ello, este hecho se denunció y se dictó una sentencia donde se obligaba al alcalde a convocar ese Pleno, pero siguió sin cumplir con la medida, obligando a los concejales a acudir de nuevo a la jurisdicción contencioso-administrativa para vencer la resistencia de este. A este hecho se le denomina “incidente de ejecución de sentencia”. Finalmente, la Sala de la jurisdicción dictó un auto en el que convocaba directamente el pleno en sustitución del propio alcalde. Para justificar esta decisión, el Tribunal Superior de Justicia andaluz se basó en el artículo 117.3 de la CE indicando que la potestad jurisdiccional consiste en juzgar y hacer ejecutado lo juzgado. Además, el artículo 103 Ley de Jurisdicción Contencioso- Administrativa de 1998 LJCA de 1998: *“La potestad de hacer ejecutar las sentencias (...) corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales de este orden jurisdiccional, y su ejercicio compete al que haya conocido del asunto en primera o única instancia.”* En este asunto se ve manera práctica un caso donde el Juez de lo contencioso-administrativo puede y debe ejecutar por sí mismo las sentencias condenatorias de la Administración.

---

<sup>44</sup> STS 1229/2016 disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/622e08b1584001f3>

➤ Jurisprudencia sobre el principio “*solve et repete*”:

Otro de los privilegios en los que existe cuantiosa jurisprudencia es el de “*solve et repete*”, y es que, este principio ha sido objeto de críticas y debate desde hace tiempo. Sobre él, la doctrina administrativa realizó abundantes estudios e incluso llegó a calificar a este principio como contrario al principio de seguridad jurídica, careciendo de fundamento técnico y científico, y contradiciéndose también con el principio de igualdad y discriminación en perjuicio de aquellas personas que eran débiles económicamente. Se podría decir que este principio se constituye como un verdadero caso de denegación a la justicia. La inaplicación de este principio se ha ido viendo en numerosas sentencias del Tribunal Supremo calificándolo de ilegítimo porque considera que es un impedimento al acceso a la justicia e impide garantizar el cumplimiento de las normas.

El rechazo del principio “*solve et repete*” se reitera en numerosas sentencias del Tribunal Supremo de las cuales vamos a destacar la STS del 25 de enero y 28 de febrero del 1983 de TC, donde reconoce que el legislador no goza de absoluta libertad para poder utilizar el principio de paga y reclama porque pueden considerarse inadecuados por producir la denegación del derecho a la justicia, o porque no aparezcan justificados y proporcionados a las finalidades de las que deberían imponerse, obstaculizando la condición de admisión a trámite de los recursos administrativos ordinarios. Por eso, en la actualidad este privilegio ha dejado de tener efectos.

## 6. CONCLUSIONES.

1. En todo Estado Constitucional y Democrático del Derecho es necesario que exista una figura que se encargue de servir los intereses generales de la comunidad, por eso se creó la figura de la Administración Pública que disfruta de una serie de privilegios “exorbitantes” o excepcionales respecto de los particulares, colocándose en una posición distinta frente al Poder Judicial. Esos privilegios e inmunidades surgen como consecuencia del interés público, pero han sido muy cuestionados por la sociedad, ya que

en ciertas ocasiones se dudaba sobre si esos intereses se servían con objetividad o por el interés propio de la Administración.

2. Los antecedentes acerca de los privilegios e inmunidades de la Administración Pública parten de la doctrina francesa, aunque fueron modulados y adaptados a nuestro sistema jurídico. El régimen administrativo francés fue quien creó y desarrollo la idea de privilegio como dato característico del Derecho Administrativo porque entendía que la Administración tenía la capacidad suficiente para requerir un asunto en el que se viera afectado sin necesidad de tener que acudir a los Tribunales. Actualmente los privilegios y las inmunidades de la Administración Pública son de distinta magnitud y de diverso contenido, aunque todas ellas están encaminadas a satisfacer los intereses públicos que se encuentran recogidos en el Ordenamiento Jurídico.
3. Los privilegios e inmunidades de los que dispone la Administración Pública se encuentran regulados en la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Los privilegios de la Administración se clasifican en el principio de autotutela, el privilegio de decisión previa, el privilegio de recurso administrativo previo, anulación de los propios actos, el privilegio de prelación crediticia y presunción de veracidad de los testimonios de los agentes públicos. En cuanto a las inmunidades son la prohibición general de plantear interdictos contra la actuación de la Administración Pública, la inmunidad de ejecutar las sentencias que la condenen a ella misma y la inmunidad de inembargabilidad de ciertos bienes públicos.
4. Una cuestión que ha sido muy debatida es acerca de si se pueden considerar excesivos los privilegios e inmunidades de la Administración Pública, porque parten de una posición distinta a la de los particulares. En general podemos considerar que los privilegios e inmunidades de los que goza la Administración son asequibles y adecuados conforme a los derechos que se encuentran regulados en la Constitución Española. Sin embargo, a lo largo de la historia, uno de los privilegios que gozaba la Administración, en concreto, el principio "*Solve et repete*" ha sido muy cuestionado. Este privilegio se acabó eliminando como consecuencia del Derecho a la Tutela Judicial Efectiva ya que trataba de limitar a los particulares el acceso a la jurisdicción yendo en contra del principio de igualdad y de discriminación en perjuicio de aquellas personas que eran débiles económicamente, denegando un derecho fundamental como es el derecho a la tutela judicial efectiva.

5. Uno de los privilegios más destacados que tiene la Administración Pública es el principio de autotutela, la potestad que tiene la Administración Pública para imponer o declarar obligaciones de forma unilateral y hacerlas ejecutar sin la necesidad de tener que acudir a los Tribunales. De este principio derivan 2 acciones: la ejecutividad, donde impone de manera inmediata un contenido obligatorio sin la necesidad de una declaración judicial, y la ejecutoriedad, en donde dispone de mecanismos de ejecución forzosa si no cumple con lo obligado.
6. La Administración puede ser al mismo tiempo “Juez” y parte. Esto es así porque tiene la capacidad de poder resolver los litigios (que no sean de carácter conflictivo) en los que dé lugar su propia actuación cuando resuelva los recursos administrativos, por lo que las impugnaciones que hacen los destinatarios sobre los actos administrativos tienen que plantearse ante la propia Administración. Por eso, se dice que la Administración Pública posee una potestad parajurisdiccional porque tiene la capacidad de resolver los litigios en los que ella misma es Juez y parte. Sin embargo, estas decisiones se encuentran sujetas a un posterior control judicial si la parte afectada lo considera conveniente.
7. Otra cuestión es acerca de si el Juez puede sustituir a la Administración cuando se niegue a ejecutar una sentencia condenatoria de carácter reglado. El hecho de permitir al Juez en ciertos casos ejecutar las sentencias cuando la Administración se niegue a hacerlo, es un medio eficaz para poder vencer la oposición o resistencia de la Administración. Por ello, no parece que haya inconveniente para que el Juez pueda sustituir a la Administración cuando se niegue a ejecutar una sentencia condenatoria de carácter reglado, sin embargo, cuando la Administración posea algún grado de discrecionalidad en su actuación, no se reconocerá esta facultad al Juez.

Es importante controlar este tipo de situaciones ya que el abuso de competencias por parte de los Jueces puede llegar a suponer “un estado de los Jueces” en donde el Juez ejerza más funciones de las que le pertenecen quebrantando el principio de separación de poderes.

8. Se han impuesto determinados límites a los privilegios de la Administración con la finalidad de poder controlar su actuación. Un ejemplo de esto lo vemos con el privilegio de anular sus propios actos, y es que la Administración no dispone de plena libertad de anular sus actos, ya que será necesario justificar que está causando un perjuicio al interés público. Por tanto, podemos ver que las actuaciones de la Administración Pública se

encuentran plenamente justificadas de acuerdo con la normativa de nuestro ordenamiento.

9. Entre las inmunidades de las que dispone la Administración, se encuentra la inembargabilidad de ciertos bienes con el fin de proteger el interés público. No es posible embargar los bienes que son de dominio público a pesar de que se encuentre condenada o tenga una deuda. Esta inmunidad se ha visto inmersa en críticas por parte de la doctrina y la jurisprudencia, por considerarlo en algunos casos un privilegio contrario a ciertos derechos constitucionalmente protegidos como son la igualdad ante la ley o la tutela judicial efectiva, entre otros. Por todo ello, el Tribunal Constitucional puso límites a esta inmunidad declarando que la inembargabilidad sólo alcanza a los bienes de dominio público y comunales, pero no al resto de bienes.
10. La Administración también goza de la inmunidad de poder ejecutar por ella misma las sentencias que condenan a la Administración. Esta facultad que se le atribuye ha sido puesta en entredicho por la doctrina, ya que consideran que es competencia del Poder Judicial en virtud de lo dispuesto en la CE. Por ello el Tribunal Constitucional indicó que la obligación de ejecutar la sentencia forma parte de los Jueces y Tribunales sin perjuicio de que esta inmunidad es una potestad que también posee la Administración y que no significa que se excluya la facultad al Juez de adoptar las medidas procedentes para el cumplimiento de lo mandado.

## 7. BIBLIOGRAFÍA.

### MANUALES:

- Castillo Blanco F.A. “*La ejecución propia e impropia de sentencias en el ámbito contencioso administrativo*”, págs. 87-129, revista de Andalucía de Administración Pública.
- Cosculluela Montaner, L. “*Manual de Derecho Administrativo*” (2017) 28º edición, págs. 41-45, editorial Civitas tratados y manuales.
- Esteve Pardo, J. “*Lecciones de Derecho Administrativo*” (2011) 5º edición, págs. 96 y 97. editorial Marcial Pons.

- Fernández Farreres, G. *“El Sistema de Derecho Administrativo I”*, (2006) 3º edición, págs. 85-89, editorial Civitas.
- García de Enterría E. y Fernández, T.R *“Curso de Derecho Administrativo”* Tomo I, (1996) 7º edición, págs. 25, editorial Civitas
- García de Enterría E. *“Cuatro maestros de París, una época del Derecho Administrativo”* REDA número 26 (1980) págs. 477 ss, editorial Civitas.
- López Ramón F. *“Límites constitucionales de la autotutela administrativa”* tomo Enterría III, pág. 2483 y ss, editorial Civitas.
- Lorenzo Jiménez J.V *“Revista de derecho procesal”* (1994) nº3 págs. 653-708.
- Mauricio Fernández Arbeláez, I. *“Manual de Derecho Procesal Administrativo y Contencioso Administrativo”* (2015) Tomo I Volumen I, págs. 104 y 105, editorial universitaria.
- Quintana López T. *“La inconstitucionalidad del solve et repete”* (1985) nº 22 págs. 757-762
- Repollo Puig. M y Vera Jurado D.J *“Conceptos fundamentales, fuentes y organización”* (2019) Vol. I, págs. 179-202 editorial Tecnos.
- Rivero Ortega, R. *“Derecho Administrativo”* (2019), págs. 165, editorial Tirant.
- Santamaría Pastor, J. A. *“Principios de Derecho Administrativo General I”* (2015) 1ª edición, págs. 59-60, editorial Iustel.
- Santamaría Pastor J.A *“Principios de Derecho Administrativo General I”* (2016) 4ª edición págs. 75-81, editorial Iustel.
- Sánchez Morón, M. *“Derecho Administrativo Parte General”* (2017), 13ª edición, págs. 98-102, editorial Tecnos.
- Soto Kloss E. *“Anulación de Derecho Administrativo”* (2002) nº9 págs. 101-106.

### **ARTÍCULOS:**

- Capítulo 1. “*Administración Pública y Derecho. Sistemas de sometimiento a la AP: El sistema anglosajón y sistema continental*” Disponible en: <https://www.cerasa.es/media/areces/files/book-attachment-3417.pdf>
- Caso Práctico (2014) “*La presunción de veracidad de la palabra de los Agentes de la Autoridad*”. Disponible en: <https://www.iberley.es/practicos/caso-practico-presuncion-veracidad-palabra-agentes-autoridad-63281>
- De Villefort, M “*Privilegios e inmunidades de la Administración: El Contencioso Administrativo como carrera de obstáculos.*”
- Ferrada Bórquez, J. C. “*Las potestades y privilegios de la administración pública en el régimen administrativo*”
- Gallardo Castillo, J. M. “*Reflexiones en torno a la revisión de oficio de los actos administrativos*” Catedrática de Derecho Administrativo.
- Ivonne Ojeda, S. (2009) “*Privilegios de la administración del Estado: Solve et Repete e inembargabilidad de Bienes de la Administración*” Disponible en: [http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2009/de-ojeda\\_s/pdfAmont/de-ojeda\\_s.pdf](http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2009/de-ojeda_s/pdfAmont/de-ojeda_s.pdf)
- UNED (2009) “*El sistema del Derecho Administrativo I*”.
- Urios Aparisi, X. “*La ejecución de sentencias desfavorables a la administración: El control de la desobediencia inteligente*” Director General de Asuntos Contenciosos del Gabinete de Cataluña.

## **LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA.**

- Artículos de la Constitución Española relacionado con las relaciones entre la Administración y el Poder Judicial. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
- Artículo 7 de la Ley 52/1997.” Disposición de la acción procesal” Datos disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-25338>

- Ley de Conflictos Jurisdiccionales del 17 de Julio de 1948 en el que se regula la forma de plantear y decidir las controversias jurisdiccionales que surgiesen entre la Administración y Jueces o Tribunales. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1948-7492>
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>
- Los interdictos, procedimientos del artículo 41 LH, aseguramiento de bienes litigiosos e incidentes, en el que se da un intervalo de plazo entre seis y diez días. Disponible en: <https://www.conceptosjuridicos.com/ley-hipotecaria-articulo-41/>
- Sentencia del TS: Sentencias del 15 de marzo de 1985, la STS del 19 de noviembre de 1987 y la STS de 9 de octubre de 1991. Disponible en: [https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMTC1MDtbLUouLM\\_DxbIwMDCwNzI0OQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAlx\\_FVzUAAAA=WKE](https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMTC1MDtbLUouLM_DxbIwMDCwNzI0OQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAlx_FVzUAAAA=WKE)
- Sentencia 166/1998, 15 de julio Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3668>
- Jurisprudencia disponible en: [https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMTC1MDtbLUouLM\\_DxbIwMDCwNzI0OQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAlx\\_FVzUAAAA=WKE](https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMTC1MDtbLUouLM_DxbIwMDCwNzI0OQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAlx_FVzUAAAA=WKE)