Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 871-908
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L34
© Alejandro Huergo Lora
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 34

CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Alejandro Huergo Lora
Universidad de Oviedo

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Significado constitucional del control judicial de la Administración; 1.2. La opción por un orden jurisdiccional especializado.—2. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 2.1. Ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa: *2.1.1. La cláusula general; 2.1.2. Materias incluidas; 2.1.3. Materias atribuidas a otros órdenes jurisdiccionales;* 2.2. Organización: *2.2.1. Características del modelo elegido; 2.2.2. Secciones de lo contencioso-administrativo de los tribunales de instancia (anteriormente, juzgados de lo contencioso-administrativo); 2.2.3. Salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia; 2.2.4. Sección de lo contencioso-administrativo del Tribunal Central de instancia (anteriormente, juzgados centrales de lo contencioso-administrativo); 2.2.5. Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional; 2.2.6. Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.*—3. LAS PARTES: 3.1. Los sujetos del proceso contencioso-administrativo: *3.1.1. El recurrente o demandante; 3.1.2. La parte demandada; 3.1.3. Los codemandados;* 3.2. Requisitos generales de las partes: *3.2.1. Capacidad; 3.2.2. Legitimación; 3.2.3. Postulación.*—4. OBJETO DEL PROCESO: 4.1. Significado del objeto del proceso: pretensiones y actividad administrativa impugnada; 4.2. Las diferentes vías procesales: *4.2.1. El recurso contra actos administrativos; 4.2.2. El recurso contra reglamentos; 4.2.3. El recurso contra la inactividad; 4.2.4. El recurso contra la vía de hecho*; 4.3. La dinámica del objeto del proceso: *4.3.1. La cuantía; 4.3.2. Acumulación y ampliación del recurso.*—5. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: 5.1. Elementos comunes previos al inicio del proceso: *5.1.1. El agotamiento de la vía administrativa previa; 5.1.2. El plazo de interposición del recurso; 5.1.3. El requerimiento interadministrativo;* 5.2. El procedimiento ordinario: *5.2.1. El escrito de interposición; 5.2.2. Remisión del expediente y emplazamiento de los interesados; 5.2.3. Demanda*

y contestación. Alegaciones previas; 5.2.4. Prueba; 5.2.5. Conclusiones; 5.2.6. Sentencia; 5.3. El procedimiento abreviado: *5.3.1. Ámbito de aplicación; 5.3.2. Especialidades;* 5.4. Los procedimientos especiales: *5.4.1. Para la protección de derechos fundamentales; 5.4.2. Cuestión de ilegalidad; 5.4.3. En caso de suspensión previa de acuerdos; 5.4.4. Extensión de efectos de las sentencias; 5.4.5. Otros procedimientos especiales.*—6. LAS MEDIDAS CAUTELARES: 6.1. Concepto y requisitos: *6.1.1. Clases de medidas cautelares; 6.1.2. Periculum in mora; 6.1.3. Ponderación de intereses; 6.1.4. Fumus boni iuris; 6.1.5. La caución o contracautela*; 6.2. Procedimiento: *6.2.1. Procedimiento ordinario; 6.2.2. Medidas cautelarísimas.*—7. LOS RECURSOS: 7.1. El recurso de reposición; 7.2. El recurso de apelación: *7.2.1. Resoluciones impugnables; 7.2.2. Procedimiento;* 7.3. El recurso de casación: *7.3.1. Características; 7.3.2. Resoluciones impugnables; 7.3.3. El interés casacional objetivo; 7.3.4. Procedimiento del recurso de casación.*—8. LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS: 8.1. Concepto y parámetros constitucionales; 8.2. Procedimiento aplicable a la ejecución; 8.3. Medidas a disposición de los órganos judiciales para conseguir el cumplimiento de las sentencias.— 9. BIBLIOGRAFÍA: 9.1. Bibliografía citada; 9.2. Bibliografía complementaria recomendada

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Significado constitucional del control judicial de la Administración

1. El establecimiento de un sistema de **control judicial de la Administración** no es una opción para el legislador, sino que cumple una doble función constitucional. En un Estado de Derecho (art. 1.1 de la Constitución española [CE]) en el que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), en el que se garantiza el principio de legalidad y el de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y en el que la Administración tiene, específicamente, un sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE), **resulta imprescindible** que existan vías para que los juzgados y tribunales, a los que corresponde en exclusiva el ejercicio de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE), puedan tener la última palabra sobre si las distintas Administraciones Públicas y entes de Derecho público han respetado, o no, el ordenamiento jurídico en su actuación.

2. Así lo exige, por un lado, y con el máximo nivel de protección constitucional (derecho fundamental susceptible de recurso de amparo), el artículo 24.1 CE, que proclama el derecho a la **tutela judicial efectiva**. Por otro lado, y ya fuera del catálogo de derechos fundamentales, el artículo 106.1 CE dispone que "[l]os Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican" (*supra* § 4.18). La jurisdicción contencioso-administrativa, a la vez que tutela los derechos e intereses de las personas físicas o jurídicas que solicitan esa tutela, consigue la finalidad —de interés público y no sólo particular— de controlar que la actuación administrativa —en sentido amplio, que incluye también la potestad reglamentaria— se ajuste al ordenamiento jurídico —también de forma amplia, lo que incluye que esa actividad no sólo se ajuste a la ley en su contenido sino que se lleve a cabo con la finalidad prevista por el ordenamiento jurídico, excluyendo la desviación de poder—(*supra* § 5.43).

1.2. La opción por un orden jurisdiccional especializado

3. En España, como en muchos otros Estados de la familia europea continental *(civil law)*, el conocimiento de los litigios con las Administraciones corresponde, fundamentalmente, a un **orden jurisdiccional especializado**, denominado **contencioso-administrativo**. Mencionado en la CE [art. 153.*c)*], está regulado actualmente en la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA). Esta ley, que ha sufrido reformas importantes, constituye en buena medida una actualización de la anterior Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, que, a pesar del contexto dictatorial en que fue aprobada, estableció gran parte de los postulados del actual sistema de justicia administrativa. En aquellos casos en que la competencia para conocer de un litigio de la Administración no corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, entran en juego otros tribunales (civiles, sociales o penales, aunque estos últimos dirimen responsabilidades de personas físicas o jurídicas, pero no de la Administración, que como mucho puede comparecer como responsable civil subsidiario), en los que la Administración puede comparecer como demandada pero también como demandante. Así ocurre, por ejemplo, cuando la Administración es titular de un bien patrimonial (*supra* § 30.61).

4. Aunque el origen del contencioso-administrativo (en Francia) se fundamenta en la idea de que los tribunales no deben controlar a la Administración —y en este sentido el contencioso era una institución no judicial—, actualmente en España el orden contencioso-administrativo es un **orden jurisdiccional**, integrado a todos los efectos en el poder judicial. El orden contencioso-administrativo debe tener las mismas garantías que los demás, sin ser en ningún caso un fuero privilegiado para la Administración. Esto afecta, por supuesto, al régimen de los jueces y magistrados, que reúnen las mismas características de independencia, inamovilidad, responsabilidad y sometimiento únicamente al imperio de la ley que en los demás órdenes jurisdiccionales, y también a la regulación del proceso, basada estrictamente en el principio de igualdad de partes. La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC) es supletoria de la LJCA (Disposición Final 1.ª LJCA y art. 4 LEC), lo que permite que esta última deje en manos de a la primera, sobre todo, la regulación de cuestiones procesales como la práctica de la prueba, presentación de escritos y realización de actos procesales, etc.

2. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

2.1. Ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa

2.1.1. La cláusula general

5. Frente a modelos históricos en los que sólo se permitía que los tribunales controlaran la actuación administrativa en algunas materias concretas ("sistema de

lista"), actualmente la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa se delimita a través de una **cláusula general** recogida en el artículo 1.1 LJCA: "Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la **actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo**, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación".

6. Por tanto, el contencioso no se ocupa de cualquier conflicto entre la Administración, en sentido estricto (es decir, cualquier ente de Derecho público) y un particular, sino de aquellas cuestiones que surjan en la actividad de un ente público que esté sometida al Derecho administrativo (no al Derecho privado), frente a un particular o frente a otro ente público. En consecuencia, muchos pleitos con la Administración se tramitan ante la jurisdicción civil o social.

7. Dicho de otro modo, para que sea competente la jurisdicción contencioso-administrativa deben darse **dos condiciones**: (1) que el litigio se produzca en relación con (o a partir de) una **actuación** de una **Administración pública**, que en la actualidad, conforme al artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) incluye no sólo a las Administraciones generales o territoriales, sino también a otras entidades instrumentales como organismos autónomos, agencias o entidades públicas empresariales, siempre que se trate de entes de Derecho público; y (2) que esa actuación esté **sometida al Derecho administrativo** (lo que no siempre sucede, porque el Derecho administrativo es un Derecho exclusivo de la Administración en el sentido de que sólo ella puede utilizarlo, pero no es un Derecho universal de la Administración, puesto que en algunos casos ésta actúa en régimen de Derecho privado) (*supra* § 2.29).

2.1.2. Materias incluidas

8. La expresión "**actuación** (…) sujeta al Derecho administrativo" incluye todo tipo de actuación administrativa y, por tanto, no solo los actos administrativos sino también (por supuesto), los planes, los contratos y los reglamentos o "disposiciones generales de rango inferior a la Ley". En cuanto a las normas con rango de ley aprobadas por el Gobierno (o los gobiernos autonómicos, cuando lo prevén los estatutos de autonomía), los decretos-leyes son recurribles exclusivamente ante el Tribunal Constitucional (TC), pero los decretos legislativos pueden ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa "cuando excedan los límites de la delegación" *(ultra vires)*, según el artículo 1.1 LJCA, que desarrolla lo que implícitamente dice el artículo 82.6 CE.

9. Se entiende por "**Administraciones públicas**" (art. 1.2 LJCA) todas las Administraciones territoriales o generales y los entes del sector público con forma de personificación jurídico-pública (Administraciones institucionales, instrumentales o especiales, *supra* § 1.21 y § 8).

10. El orden jurisdiccional contencioso-administrativo también conoce de los actos y disposiciones de las **corporaciones de Derecho público** (por ejemplo, colegios profesionales) en la medida en que ejerzan **potestades administrativas** (como ocurre con las sanciones disciplinarias y con la admisión o expulsión del colegio, que determina la posibilidad, o no, de ejercer la profesión) (*supra* § 8.24).

11. Los **entes del sector público que tengan una forma de personificación jurídico-privada** (sociedades mercantiles y fundaciones públicas) no pueden ser, con carácter general, demandados ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En aquellas materias, como los contratos, en las que se prevé que su actividad sea controlada por la jurisdicción contencioso-administrativa, se establece un recurso previo ante una Administración Pública, cuya resolución será la que se recurra, en su caso, en vía contencioso-administrativa (artículos 44.6 y 321.5 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, —LCSP—) (*supra* § 19.139).

12. Normalmente, sólo las Administraciones públicas y entes de Derecho público pueden actuar en régimen de Derecho administrativo, por lo que, aunque hay supuestos de actuación administrativa en régimen de Derecho privado, la actuación de **sujetos privados en régimen de Derecho administrativo** es más limitada. Una excepción parcial es el caso de los concesionarios, que pueden ejercer potestades administrativas (en régimen, por tanto, de Derecho administrativo) por delegación de la Administración. Normalmente, su actuación será recurrible ante la Administración concedente, cuya actuación será, a su vez, recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pero también es posible que la legislación sectorial permita el recurso contencioso-administrativo directo contra actuaciones del concesionario [art. 2.*d)* LJCA].

13. Es discutible en qué medida se está extendiendo la **aplicación del Derecho administrativo a las entidades privadas** que forman parte del sector público institucional y si esta extensión alcanza también a los sujetos privados que ejercen funciones públicas (*supra* § 2.32 y 33). Los autores que sostienen que se está produciendo esta extensión (CANALS, 2002, ESTEVE, 2012, GARCÍA-ANDRADE, 2020) defienden también la necesidad de ampliar de forma correlativa el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa (CABALLERO, 2021: 54).

14. Hay **órganos del Estado (y de las comunidades autónomas**), que no son Administraciones públicas (Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo, así como las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo) cuya actividad administrativa ("actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público") está sometida a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 1.3 LJCA) (*supra* § 2.31). Ello se debe a la necesidad de proporcionar tutela judicial efectiva a quienes se relacionan con esos órganos (funcionarios, contratantes, sujetos que sufren daños imputables a los mismos), y a la semejanza de esa actividad con la actuación administrativa sometida a los tribunales contencioso-administrativos. Se trata, en todo caso, de una actividad secundaria o instrumental de tales órganos constitucionales (parlamentos, TC), en relación con su actividad principal (la legislativa, por ejemplo). El caso del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y, con

matices, de los órganos de gobierno de los juzgados y tribunales es algo diferente, porque tampoco son Administraciones, pero en ellos (sobre todo el CGPJ) la actividad "administrativa" no es secundaria o instrumental, sino principal, y está sometida a la jurisdicción contencioso-administrativa [artículo 1.3.b) LJCA].

15. El artículo 2.*a)* LJCA rectifica la antigua exención de los **"actos políticos"** (típica "válvula de seguridad" que se coloca al contencioso-administrativo en un régimen autoritario o dictatorial). Por muy político (o discrecional) que sea un acto, es recurrible en todo caso y los tribunales podrán controlarlo en todo aquello que esté jurídicamente programado o predeterminado (por ejemplo, sus elementos reglados, el procedimiento, el fin, etc.) (*supra* § 5.39). Otra cosa son los actos gubernamentales que no están sometidos al Derecho administrativo sino a la Constitución (planteamiento de una cuestión de confianza, por ejemplo) o al Derecho internacional (como el *placet* del Gobierno a un diplomático extranjero: ATS de 19 de febrero de 2018, ECLI:ES:TS:2018:2075A)

16. Un ejemplo tradicional de "acto político" era la concesión de un **indulto** por el Gobierno. Al respecto, la jurisprudencia ha dejado claro que el real decreto que concede el indulto es impugnable ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, si bien el alcance real del control es limitado, pues en su actual regulación, la Ley del Indulto (Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto) ni siquiera exige expresamente la motivación del indulto, y apenas si contiene parámetros para la decisión gubernativa. En un asunto en el que el Gobierno concedió un indulto parcial a un conductor "suicida" sin que aparentemente hubiera ninguna razón de justicia o utilidad social que lo justificara, el Tribunal Supremo admitió a trámite un recurso contra el real decreto de indulto y consideró que dicho indulto era arbitrario (precisamente por carecer de toda justificación) y por tanto inconstitucional (por infracción del art. 9.3 CE) y nulo (STS de 20 de noviembre de 2013, ECLI:ES:TS:2013:5997).

17. En materia de **responsabilidad patrimonial o extracontractual**, actualmente es competente la jurisdicción contencioso-administrativa "cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquellas [las Administraciones públicas] por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social, aun cuando en la producción del daño concurran con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad" [art. 2.*e)*].

18. Con frecuencia, para resolver la cuestión litigiosa, que es necesariamente de Derecho administrativo (art. 1.1), es preciso resolver una **cuestión previa** de otra naturaleza.

19. Por ejemplo, para saber si una sociedad mercantil tiene derecho a la **retasación de un bien** expropiado (cuestión jurídico-administrativa regulada en la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, LEF), es necesario saber si esa mercantil es realmente la sucesora de la que fue expropiada (cuestión mercantil, puesto que pueden haberse producido fusiones, escisiones o cesiones globales de activo y pasivo).

20. La jurisdicción contencioso-administrativa también es competente para resolver esas **cuestiones prejudiciales**, salvo que sean de carácter constitucional (aquí procede el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, art. 163 CE) o penal. En este último caso será necesario el pronunciamiento de los tribunales penales, puesto que un tribunal contencioso-administrativo, por ejemplo, no puede declarar la nulidad de un acto administrativo por ser constitutivo de delito o derivado

del mismo (art. 47.1 *d)* de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPAC), sin que un tribunal penal haya declarado que se ha cometido ese delito. La decisión del órgano judicial contencioso-administrativo sobre la cuestión prejudicial sólo produce efectos dentro de este proceso, pero no vincula al tribunal (civil, social, etc.) que sea competente para conocer de la misma a título principal.

2.1.3. Materias atribuidas a otros órdenes jurisdiccionales

21. El artículo 3 LJCA deja fuera determinadas cuestiones, algunas de las cuales pudieran a primera vista parecer incluidas en la cláusula general porque se refieren a actividad de Administraciones públicas sometida a Derecho administrativo. Es preciso recordar que, en caso de duda en la delimitación competencial con la **jurisdicción civil**, ésta tiene *vis attractiva*, como reconoce el artículo 9.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ) (*supra* § 32.91).

22. La delimitación con el orden **jurisdiccional social** es especialmente compleja, porque, por razones de política legislativa, se ha decidido que bastantes actos de las Administraciones públicas sujetos a Derecho administrativo, pero relativos a materia laboral y/o de seguridad social, estén sometidos a la jurisdicción social, cuya ley reguladora es la que efectúa la delimitación (Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, art. 2).

23. Así, es competente la jurisdicción social para los asuntos relativos a sanciones en materia laboral y de seguridad social, prestaciones de seguridad social, prevención de riesgos laborales (también de todo tipo de empleados públicos) o resoluciones administrativas en expedientes de regulación de empleo. En materia de empleados públicos laborales, las cuestiones entre la Administración y el empleado son competencia de la jurisdicción social, pero las relativas al acceso al **empleo público** (oposiciones, concursos, etc.) eran tradicionalmente de la jurisdicción contencioso-administrativa, hasta que la Sala de lo Social del TS interpretó que la Ley 36/2011 las había atribuido a la jurisdicción social. En la Disposición Final 20ª. de la Ley 22/2021, de Presupuestos Generales del Estado para 2022, se modificó la Ley 36/2011 para volver a atribuirlas a la jurisdicción contencioso-administrativa, pero la STC 145/2022 la ha declarado inconstitucional por exceder el contenido constitucionalmente admisible de las leyes de presupuestos.

24. Tampoco corresponde al contencioso-administrativo el recurso contencioso-administrativo **militar**, regulado en la Ley Procesal Militar (Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril) y referido a actos administrativos disciplinarios, que son recurribles, por tanto, no ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sino ante la militar.

25. Mención aparte merece el caso de los recursos que se interpongan contra las **normas forales fiscales** de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya. Son normas que, aunque no tienen rango legal, pueden regular tributos (materia reservada normalmente a la ley). Aunque venían siendo recurribles (como reglamentos) ante la jurisdicción contencioso-administrativa, la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial, las "blinda", en el sentido de que sólo son recurribles ante el TC (con los matices que establece la STC 118/2016, que realiza una interpretación conforme con la Constitución).

26. Los **conflictos de jurisdicción** (conflictos entre la Administración y órganos jurisdiccionales) corresponden al Tribunal de Conflictos de Jurisdicción (Ley Orgáni-

ca 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales), cuyas decisiones pueden ser recurridas, en caso de vulneren derechos fundamentales, en amparo ante el TC.

2.2. Organización

2.2.1. Características del modelo elegido

27. Existen **tres escalones** en la jurisdicción contencioso-administrativa que permiten subir, a través de sucesivos **recursos de apelación y casación**, al TS, al igual que en el orden civil (donde tenemos juzgados de primera instancia, ahora convertidos en secciones de lo Civil de los Tribunales de Instancia, audiencias provinciales y Sala Primera del Tribunal Supremo).

28. En el orden contencioso existen **dos peculiaridades**. La primera es que encontramos dos caminos paralelos y convergentes: uno discurre desde los juzgados (provinciales) de lo contencioso-administrativo (que, a partir de la Ley orgánica 1/2025, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, que reforma la LOPJ, se transforman en secciones de lo contencioso-administrativo de los tribunales de instancia), pasa por las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia (autonómicos) y llega a la Sala Tercera del Tribunal Supremo, y otro (paralelo) discurre desde los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo, (ahora transformados en sección de lo contencioso-administrativo del Tribunal Central de Instancia) continúa por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y llega también a la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Según la materia, unos asuntos van por el circuito territorial y otros por el central. Hasta la reforma operada por la Ley orgánica 1/2025, el primer escalón estaba formado por órganos unipersonales (juzgados de lo contencioso-administrativo y juzgados centrales de lo contencioso-administrativo). Pero ahora los órganos unipersonales se han integrado en órganos colegiados en todos los órdenes jurisdiccionales, si bien la competencia que antes correspondía a un Juzgado, ahora corresponde a una determinada "plaza" de la Sección de lo contencioso–administrativo del correspondiente Tribunal de Instancia (o Central de Instancia). La Ley orgánica 1/2025 preveía que estos dos nuevos órganos se constituyeran, como así ha sido, el 31 de diciembre de 2025, sustituyendo a los juzgados y juzgados centrales.

29. Además, existe una **diferencia fundamental con el orden civil**. En éste, todos los asuntos, cualquiera que sea su materia o cuantía, comienzan en un tribunal de primera instancia, cuya sentencia es recurrible en apelación ante una audiencia provincial, cuya sentencia es, a su vez, recurrible en casación ante el TS (aquí ya con requisitos de admisión estrictos). En cambio, en el contencioso-administrativo la ley distribuye el conocimiento inicial de los asuntos, en función de la materia, entre los cinco tipos de órganos judiciales. Los tribunales de instancia (antiguos juzgados) no conocen en primera instancia de todos los asuntos, sino sólo de algunos de ellos, que la ley considera menos relevantes (por su cuantía) o más masivos (personal, extranjería, asilo, etc.). Existe, además, un límite significativo para acceder a la apelación

(30.000 euros). Se sigue, en la atribución de asuntos a órganos judiciales, el criterio de que la actuación de **cada tipo de órgano administrativo** sólo es recurrible ante un tipo concreto de órgano judicial: la del Consejo de Ministros, ante el TS; la de ministros y secretarios de Estado, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional; la de algunos otros órganos de la Administración Central, ante la sección de lo contencioso-administrativo del Tribunal Central de Instancia; la de los consejos de gobierno de las comunidades autónomas, ante las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia, mientras que los las secciones de lo contencioso-administrativo de los tribunales de instancia (antiguos juzgados de lo contencioso-administrativo) se encargan de la actividad local y una parte de la autonómica y de la estatal periférica. Todo ello perjudica la tutela judicial efectiva (en muchos casos el demandante sólo tiene derecho a una sentencia, pues las posibilidades de recurso contra ella se limitan a una casación de muy difícil acceso) y puede perjudicar también la percepción de imparcialidad (muy pocos jueces controlan todos los actos que proceden de determinados órganos administrativos).

2.2.2. Secciones de lo contencioso-administrativo de los tribunales de instancia (anteriormente, juzgados de lo contencioso-administrativo)

30. Se ocupan de los **recursos contra actos** (no reglamentos) **de las entidades locales**, excluida la impugnación de cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico (art. 8.1 LJCA). También son competentes para conocer de algunos **actos autonómicos**, siempre **que no procedan del Consejo de Gobierno** (art. 8.2 LJCA)

31. Les corresponden también (con algunas excepciones) los **recursos** que se **deduzcan frente a disposiciones y actos de la Administración periférica** o territorial del Estado (*supra* § 9.34) y de las comunidades autónomas (*supra* § 10.46) y contra los actos de los **organismos, entes, entidades o corporaciones de Derecho público** cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional (por ejemplo, las universidades) y contra algunas resoluciones de los **órganos superiores** cuando confirmen íntegramente los dictados por aquéllos en vía de recurso, fiscalización o tutela (art. 8.3 LJCA). También les corresponden los recursos contra todas las resoluciones que se dicten en materia de **extranjería** por la Administración periférica del Estado o de las CCAA (art. 8.4 LJCA).

32. Debido a su proximidad y a la inmediatez de su actuación, les corresponden asuntos como las autorizaciones de **entrada en domicilio** (para la ejecución de actos administrativos) y la autorización o ratificación de medidas ordenadas por las autoridades sanitarias que limiten o restrinjan derechos fundamentales y se refieran a personas concretas (art. 8.6 LJCA). Dejamos a un lado, por su especialidad, el contencioso-electoral.

2.2.3. Salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia

33. Las salas tienen una **triple función**: conocen de ciertos asuntos en **única instancia** (es decir, son el órgano ante el que se presenta el recurso por primera

vez), conocen de los **recursos de apelación** contra sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo y conocen también del llamado **"recurso de casación autonómico"**, que es el que se interpone contra sentencias de la propia sala por supuesta vulneración de Derecho autonómico.

34. Conforme al artículo 10.1 LJCA, en **única instancia** conocen de los recursos interpuestos contra todos los actos autonómicos y locales que no correspondan a los juzgados y contra todos los recursos interpuestos contra actos de la Administración estatal que no correspondan ni a los juzgados ni a otros órganos contencioso-administrativo (TS, Audiencia Nacional, juzgados centrales), puesto que a las salas les corresponde la competencia residual. También conocen de los recursos interpuestos contra la actividad administrativa de los parlamentos autonómicos y órganos equiparables al Tribunal de Cuentas o al Defensor del Pueblo. Destaca la competencia para conocer de los recursos contra resoluciones de los tribunales económico-administrativos regionales (y los del central en materia de tributos cedidos) y los recursos contra resoluciones de los órganos autonómicos de recursos contractuales (o el central, cuando se pronuncia sobre contratos autonómicos o locales).

35. La Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, les había añadido la competencia para autorizar o aprobar las medidas acordadas por autoridades sanitarias autonómicas que restringieran o limitaran derechos fundamentales y tuvieran alcance general (por ejemplo, cierres perimetrales). Sin embargo, la STC 70/2022, FJ 7, ha declarado inconstitucional y nula esta norma, considerando que mediante esta autorización judicial se están atribuyendo a la jurisdicción contencioso-administrativa funciones reglamentarias que, de acuerdo con la Constitución y los estatutos de autonomía, corresponden únicamente al Gobierno.

2.2.4. Sección de lo contencioso-administrativo del Tribunal Central de Instancia (anteriormente, juzgados centrales de lo contencioso-administrativo

36. Después de que, en 1977, se creara la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional con la función de ser el fuero de la Administración Central del Estado (salvo el Consejo de Ministros y comisiones delegadas, que continuaron atribuidos al TS), la LJCA de 1998 pone en funcionamiento los **juzgados centrales** para que descarguen a dicha sala, haciéndose cargo de una parte de sus competencias (al igual que hacen los juzgados de lo contencioso-administrativo en relación con los TSJ). Con la Ley orgánica 1/2025, los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo se convierten en sección de lo contencioso-administrativo de en un nuevo Tribunal Central de Instancia.

37. Así, conforme al artículo 9.1 LJCA **conocen** de los actos de ministros y secretarios de Estado en materia de personal (salvo excepciones), de las sanciones impuestas por órganos de la Administración central del Estado en los mismos términos que los juzgados provinciales (hasta 60.000 euros o seis meses), de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial resueltas por ministros o secretarios de Estado hasta 30.050 euros, de recursos contra actos y disposiciones de organismos públicos con competencia sobre todo el territorio nacional (salvo ciertos casos en que corresponden a los TSJ),

recursos contra resoluciones que inadmitan peticiones de asilo político, recursos contra resoluciones del Tribunal Administrativo del Deporte (sanciones a deportistas) o el cierre de páginas web ordenado por la Comisión de Propiedad Intelectual.

2.2.5. Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional

38. Al igual que las salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ, tiene una **doble función** como órgano de **instancia** (en ciertos asuntos, fundamentalmente actos de ministros y secretarios de Estado no atribuidos a los juzgados centrales) y como tribunal de **apelación** las distintas "plazas" de la sección de lo contencioso–administrativo del Tribunal Central de Instancia. En la línea de descargar al TS, la Ley orgánica 1/2025 aclara que la atribución a esta sala de la competencia para conocer de recursos contra actos que procedan de ministros y secretarios de Estado opera "aun cuando se adopten previo informe o acuerdo del Consejo de Ministros o de las comisiones delegadas del Gobierno".

39. Su competencia como tribunal de **instancia** es bastante amplia, pues incluye también los recursos contra resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central (salvo en materia de tributos cedidos), del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (siempre que el contrato sea de la Administración del Estado), y de numerosos organismos reguladores e independientes, como (entre otros) el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), la Junta Arbitral de Tributos, la Agencia Española de Protección de Datos, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Instituto Cervantes, el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, la Autoridad Independiente de Protección del Informante o el Consejo de Universidades (art. 11.1 LJCA).

40. La Ley 3/2020, de 18 de septiembre, le atribuía la competencia de autorizar o aprobar las medidas adoptadas por autoridades sanitarias estatales que limitasen o restringieran derechos fundamentales y tuvieran alcance general. Ello no obstante, igual que se dijo antes en relación con la misma competencia de los tribunales superiores de justicia (*supra* § 34.35), la STC 70/2022, FJ 8, ha declarado la norma atributiva de esa competencia inconstitucional y nula.

2.2.6. Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo

41. Como órgano de **instancia**, conoce de los recursos que se interpongan contra actos y disposiciones del Consejo de Ministros y sus comisiones delegadas. También conoce de los recursos contra actos y disposiciones del CGPJ y contra actos dictados en la actividad "administrativa" del Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo, e igualmente de los recursos que se interpongan contra actos de la Junta Electoral Central y otros previstos en la legislación electoral (art. 12.1 LJCA).

42. Conoce también de todos los recursos de **casación** (salvo los que se fundan en infracción de Derecho autonómico por las salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ), incluidos los que se interponen contra resoluciones del Tribunal de Cuentas (art. 12.2 a) y b) LJCA).

3. LAS PARTES

3.1. Los sujetos del proceso contencioso-administrativo

3.1.1. El recurrente o demandante.

43. El sujeto que inicia el proceso contencioso-administrativo es el **recurrente o demandante**. El proceso contencioso-administrativo es impugnatorio de alguna actividad administrativa, por lo que lo más frecuente es que el demandante sea una **persona física o jurídica privada**. Cuando actúa en régimen de Derecho administrativo, la Administración está dotada de autotutela y no necesita acudir a la jurisdicción, pudiendo ejercer sus potestades o hacer valer sus derechos a través de actos administrativos (*supra* § 17.82). Es el sujeto afectado por ese acto el que acudirá a la jurisdicción contencioso-administrativa.

44. Existen, sin embargo, varias situaciones en las que las **Administraciones** asumen la posición de **demandante**. Así, cuando quieren dejar sin efecto un acto suyo que consideran anulable (aunque no nulo) y que es favorable para los interesados. En ese caso, la Administración debe impugnar en vía contencioso-administrativa su propio acto, previamente declarado lesivo, y el particular favorecido por el acto asume la posición de demandado (recurso de lesividad, art. 107 LPAC) (*supra* § 33.35). También cuando un ente público impugna un acto, dictado por otra Administración, que le causa un perjuicio, normalmente por invadir sus competencias, o bien demanda el incumplimiento de un convenio entre ambas. Asimismo, existen órganos que tienen asignada la función de impugnar actos administrativos que perjudiquen o lesionen un bien jurídico cuya tutela tengan encomendada, como sucede con la CNMC, que tiene, entre otras, la competencia de impugnar actos dictados por cualquier Administración que atenten contra la unidad de mercado (art. 27 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado [LGUM] y arts. 127 *bis* a 127 *quáter* de la LJCA).

3.1.2. La parte demandada

45. El papel de **parte demandada** corresponde a la **Administración autora del acto o actividad impugnados**. Aunque el papel de parte demandada lo ostenta siempre una persona jurídica (es decir, una Administración o ente público) y no uno de sus órganos, a efectos de determinar el órgano jurisdiccional competente ya hemos visto que es relevante qué órgano que dicta el acto. A este respecto, cuando un órgano actúa por delegación de otro, se considera que el acto ha sido dictado por el órgano delegante (art. 9.4 LRJSP).

46. Con cierta frecuencia, la competencia para dictar un acto corresponde a una Administración, pero se produce una **intervención vinculante de otra**, por vía de aprobación o fiscalización posterior o de informe vinculante. El artículo 21.2 LJCA establece que, cuando el ente que fiscaliza deniega la aprobación o modifica el acto, entonces es éste el demandado, mientras que, cuando el ente aprueba íntegramente el acto, entonces es la Administración que lo ha dictado la demandada.

3.1.3. Los codemandados

47. El **codemandado** no existe en todos los procesos. Son codemandados aquellos sujetos cuyos **derechos o intereses** pueden ser **afectados por la sentencia** (por ejemplo, el adjudicatario de un contrato público, en un recurso contra la adjudicación, cuya sentencia puede anularla). Estos sujetos tienen derecho a personarse y ser parte en el proceso, en calidad de codemandados, al lado de la Administración.

48. El codemandado se limita a **defender el acto o actuación recurrida**, al lado de la Administración demandada, aunque sin estar limitado por sus argumentos (al contrario, puede aportar motivos de oposición al recurso distintos de los de ella) y sin estar vinculado tampoco por la conducta procesal de la Administración: el codemandado puede continuar el pleito, aunque la Administración se allane y puede recurrir la sentencia, aunque la Administración no lo haga. Un sujeto que se oponga al acto administrativo y que no lo haya recurrido a tiempo, no puede personarse como codemandado para argumentar en favor de su anulación.

49. Cuando el sujeto que puede verse afectado por la sentencia ha sido, además, **interesado** en el procedimiento, tiene derecho a ser emplazado, es decir, a que se le comunique personalmente la existencia del pleito para que pueda personarse. La omisión de ese emplazamiento, cuando provoca una auténtica indefensión material (es decir, siempre que el afectado no haya tenido conocimiento extraprocesal del pleito), permite obtener la nulidad de las actuaciones desde el momento en el que se omitió el emplazamiento, al objeto de que el afectado tenga la oportunidad de personarse y el pleito vuelva a tramitarse desde ese momento con su presencia.

3.2. Requisitos generales de las partes

3.2.1. Capacidad

50. Todos los sujetos (personas físicas y jurídicas) tienen **capacidad para ser parte** en un proceso, pero la **capacidad procesal**, necesaria para llevar a cabo actos procesales (como el otorgamiento del poder al procurador para que éste presente el recurso) la tienen los mayores de edad que no hayan sido incapacitados (es paralela a la capacidad de obrar). Si el recurrente no tiene capacidad procesal, necesitará el complemento de capacidad legalmente previsto (intervención de titular de la patria potestad, tutor, etcétera).

51. El artículo 18 LJCA se refiere también a **supuestos excepcionales** y limitados en los que pueden ser recurrentes personas que no tienen capacidad procesal, como grupos de afectados o uniones sin personalidad. En general, sujetos sin personalidad pueden ser parte recurrente cuando la legislación aplicable los reconoce como sujetos de relaciones jurídico-administrativas (como pasa, por ejemplo, con las comunidades de bienes y herencias yacentes en el ámbito tributario).

3.2.2. Legitimación

52. Con carácter general sólo pueden recurrir los que hayan sido afectados en sus **derechos o intereses legítimos** por la actuación administrativa que impugnan (art. 19.1 LJCA). Los demás sujetos sólo tienen un "interés a la legalidad", que no les legitima salvo en aquellos casos en que está legalmente prevista la "acción popular". Se entiende que un sujeto, público o privado, tiene **interés legítimo** cuando la estimación del recurso le beneficiaría de alguna forma. Las asociaciones (por ejemplo, de consumidores), sindicatos, etc. no sólo están legitimados para defender sus propios intereses, sino también los intereses colectivos que tienen encomendados estatutaria o legalmente.

53. En cuanto a la legitimación de **Administraciones y entes públicos** para recurrir actos ajenos, el artículo 19 LJCA legitima a la Administración del Estado para impugnar actos de otras Administraciones públicas "cuando ostente un derecho o interés legítimo", y a las CCAA y entidades locales para presentar recursos contencioso-administrativos contra actos y disposiciones "que afecten al ámbito de su autonomía". Además, ya hemos visto cómo algunas leyes conceden legitimación a determinados organismos públicos para recurrir actos dictados por otras Administraciones, como forma de controlar la actuación de éstas. Por ejemplo, la CNMC puede impugnar actos o disposiciones que lesionen la competencia o la unidad de mercado.

54. El artículo 20 LJCA prevé algunos **supuestos en los que determinados sujetos no están legitimados**. Así, los órganos de la Administración demandada "y los miembros de los órganos colegiados salvo que una ley lo autorice expresamente". Una de las excepciones más claras es la legitimación de los concejales para impugnar los actos dictados órganos municipales siempre que hayan votado en contra o no formen parte de los mismos (art. 63 de la Ley 7/1985, de 25 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, LBRL), que es un supuesto en el que se amplía la legitimación para favorecer el control de legalidad de la actuación administrativa. Tampoco están legitimados los particulares, cuando obren por delegación o como meros agentes o mandatarios de la Administración que dicta el acto recurrido y, por último, las entidades (instrumentales) de Derecho público que estén vinculadas o sean dependientes de otra, no pueden recurrir los actos de su ente matriz salvo que por ley se les haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración (como ocurre con las universidades).

3.2.3. Postulación

55. Con carácter general, se aplican las mismas reglas que en el proceso civil: las partes han de estar representadas por **procurador** y asistidas por **abogado**. Sin embargo, ante órganos unipersonales, el abogado puede asumir también la representación de la parte (art. 23.1 y 2 LJCA). Hay que entender que las secciones de lo contencioso–administrativo de los Tribunales de Instancia (y del Tribunal Central de Instancia) no son, a estos efectos, órganos colegiados, porque la competencia para conocer de los asuntos corresponde a una "plaza", que será el órgano que dicte sentencia. Por tanto, se mantendría la posibilidad de que el abogado asumiera también la representación. Además, los funcionarios públicos pueden comparecer por sí mismos (sin abogado ni procurador) cuando presenten un recurso en materia de personal que no se refiera a separación de empleados públicos inamovibles (art. 23.3 LJCA).

4. OBJETO DEL PROCESO

4.1. Significado del objeto del proceso: pretensiones y actividad administrativa impugnada

56. Cuando hablamos de **"objeto del proceso"**, hacemos referencia a aquello que se discute en él y sobre lo que debe decidir la sentencia. El proceso es un debate entre partes, en el que, por la relevancia jurídica que puede tener la sentencia (que puede determinar consecuencias jurídicas muy graves), es necesario fijar con precisión el objeto de ese debate, para que las partes tengan claro qué se discute, qué puede decidir la sentencia y sobre qué cuestiones se puede (y se debe) proponer prueba. El objeto del proceso es relevante también a otros efectos, como determinar el órgano competente, el procedimiento aplicable, la cuantía o los recursos que cabe interponer contra la sentencia.

57. En todo proceso judicial, el concepto que sirve para identificar el objeto es el de **pretensión procesal**, que es la concreta petición que la parte deduce o formula dentro del proceso. En el proceso contencioso-administrativo, las pretensiones han de formularse "en relación con" alguna actividad administrativa, que se recurre o impugna. El contencioso-administrativo es "impugnatorio" y la acción se denomina "recurso" porque siempre se dirige contra alguna forma de actividad administrativa (normalmente un acto o un reglamento, aunque también existen otras dos posibilidades, la inactividad y la vía de hecho). A diferencia de tiempos pasados, el proceso contencioso-administrativo ya no es "revisor" porque la sentencia no tiene como límite máximo la anulación del acto impugnado, sino que puede ir más allá y contener otros pronunciamientos (incluso de condena), pero sí se trata siempre de un recurso contra una actividad impugnada, que es, como hemos visto, el dato que decide, por ejemplo, cuál es el órgano judicial competente. En la práctica, y en aquellos casos en que la pretensión surge sin que la Administración haya llevado a cabo ninguna actuación, el particular se ve obligado a dirigir una petición a la Administración e interponer, ante su silencio, recurso contencioso-administrativo contra la denegación presunta de esa petición y formular, en relación con la misma, la pretensión previamente planteada en vía administrativa. La LJCA, aunque mantiene ese carácter impugnatorio del proceso, amplía el catálogo de actuaciones impugnables, añadiendo, a los actos y reglamentos, la inactividad administrativa y la vía de hecho.

4.2. Las diferentes vías procesales

4.2.1. El recurso contra actos administrativos.

58. El **recurso contra actos administrativos** es el más frecuente, aunque no es la única modalidad de recurso contencioso-administrativo. Ha de tratarse de actos **que agoten la vía administrativa.** Si no la agotan, es imprescindible interponer

contra ellos el recurso de alzada (*supra* § 33.68) y esperar a su desestimación expresa o presunta, que sí puede ser recurrida en vía contencioso-administrativa. Además, y como también dice el artículo 25 LJCA, ha de tratarse de **resoluciones o de actos de trámite cualificados**, es decir, también de aquellos actos de trámite que, aunque no son propiamente resoluciones "deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos" (*supra* § 33.52).

59. Puede tratarse de actos expresos (por ejemplo, una multa), actos administrativos presuntos obtenidos por **silencio positivo** (por ejemplo, una licencia o una autorización), o bien la denegación presunta de una solicitud o de un recurso (**silencio negativo**) (*supra* § 15).

4.2.2. El recurso contra reglamentos

60. La LJCA contempla tanto el **recurso directo** contra los reglamentos (art. 25.1 LJCA) como el **indirecto** (art. 26.1). El recurso indirecto es un recurso contra un acto en el que el recurrente alega que el acto impugnado es ilegal porque se dicta en aplicación de un reglamento ilegal. En el proceso se va a discutir, por tanto, la legalidad del reglamento y por eso se denomina recurso indirecto contra reglamentos. Según el artículo 26.2 LJCA, "[l]a falta de impugnación directa de una disposición general o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiera interpuesto no impiden la impugnación de los actos de aplicación", es decir, la interposición del recurso indirecto. La estimación de un recurso directo produce efectos para terceros, porque supone la desaparición de ese reglamento del mundo jurídico, con efectos *erga omnes* (art. 72.2 LJCA), como veremos al hablar de la sentencia (*supra* § 16.84). Este efecto no se da necesariamente en el caso del recurso indirecto, donde la anulación un acto aplicativo (basada en la invalidez del reglamento o disposición administrativa que aplica) no conduce siempre a la declaración de nulidad del reglamento.

61. Con independencia del recurso directo e indirecto, el artículo 6 LOPJ establece que "[l]os Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa", lo que significa que el órgano judicial puede **inaplicar**, incluso de oficio, cualquier norma reglamentaria que considere contraria al ordenamiento jurídico.

62. El recurso indirecto y la inaplicación no suponen la declaración de nulidad del reglamento, sino su **inaplicación** a un caso concreto, lo que genera una situación de inseguridad porque sigue siendo posible que el reglamento sea aplicado en otros procesos (y que otros órganos judiciales no lo consideren ilegal). La LJCA establece mecanismos para tratar de reducirla. Así, cuando el órgano que conoce de un recurso indirecto (ya sea en primera instancia o en vía de recurso) sea también competente para conocer de un recurso directo contra el reglamento, al estimar el recurso indirecto declarará la **nulidad** del reglamento con efectos *erga omnes* (art. 27.2 LJCA). Si no es el caso, el órgano que estime un recurso indirecto mediante sentencia que ya no

sea susceptible de recurso, debe plantear, para zanjar la incertidumbre sobre la legalidad del reglamento, una **cuestión de ilegalidad** ante el órgano judicial competente para conocer de recursos directos contra ese reglamento. Eso abre un procedimiento especial denominado cuestión de ilegalidad (art. 123-126 LJCA), en el que comparecen las partes del proceso anterior (así como también, si no ha sido parte en él, la Administración autora del reglamento), y finalmente el tribunal dicta sentencia, que, en su caso, declarará la nulidad del reglamento o desestimará la cuestión. En este último supuesto, la sentencia "no afectará a la situación jurídica concreta derivada de la sentencia dictada por el juez o tribunal que planteó aquélla".

63. Por ejemplo: un funcionario obtiene una sentencia que le reconoce el derecho a percibir un determinado complemento retributivo porque entiende que el reglamento que se lo niega es ilegal. El juez plantea cuestión de ilegalidad ante la sala de lo contencioso-administrativo que habría sido competente para conocer de un recurso directo contra ese reglamento. La sala llega a la conclusión contraria a la del juzgado y desestima la cuestión porque no considera que el reglamento sea ilegal. Esa sentencia no impide al funcionario que ganó el pleito seguir cobrando el complemento, aunque cierra el paso a otros funcionarios que quieran recurrir utilizando el mismo argumento.

4.2.3. El recurso contra la inactividad

64. Ya hemos visto que no siempre quien acude a la jurisdicción contencioso-administrativa lo hace porque quiera dejar sin efecto un acto administrativo que le perjudica en sus derechos o intereses legítimos. Muchas veces lo que necesita es justo lo contrario, que la Administración dicte un acto o lleve a cabo una actuación que necesita: concederle una ayuda pública, iluminar la calle en la que vive, demoler un edificio contra el que se dictó una orden de demolición no ejecutada, admitirle en un determinado centro educativo, etc. Hay países en los que ese tipo de pretensiones se plantean directamente como una demanda contra la Administración (presentando antes una reclamación extrajudicial, como es habitual también en los pleitos civiles entre particulares). En España era tradicional utilizar la vía de la "denegación presunta", es decir, formular la petición en vía administrativa y recurrir después su "denegación presunta" (*supra* § 15.4).

65. La LJCA de 1998, con la intención de resolver el problema, ha creado el **"recurso contra la inactividad"**, que mantiene el carácter impugnatorio del contencioso, pero añade un nuevo tipo de actuación administrativa impugnable: la "inactividad" (pese a que ésta es lo contrario de una actuación). Este recurso, regulado en el artículo 29.1 LJCA, no sirve para todos los supuestos en que el particular busca del tribunal que condene a la Administración a llevar a cabo alguna actuación.

66. En un intento de evitar que los tribunales se excedan e "invadan" competencias administrativas, el precepto establece una serie de **requisitos** que no se exigen en el recurso contra la denegación presunta: (1) sólo puede presentar recurso contra la inactividad quien tenga **derecho** a la actuación administrativa pretendida (no es suficiente que dicha actividad le beneficie en sus intereses legítimos), (2) ha de tratarse de una actuación que la Administración esté obligada a llevar a cabo ***en***

favor de esa persona (por ejemplo: pagarle una subvención), no siendo idónea esta vía para reclamar actuaciones que, aunque beneficien especialmente al recurrente, estén dirigidas a tutelar intereses generales (por ejemplo: actuar contra locales que presuntamente superan los límites de ruido en una calle), y (3) ha de tratarse de una **actuación que no requiera un acto administrativo** u otro procedimiento para su concreción y determinación. Todo ello restringe el alcance de esta vía y provoca que, con frecuencia, el recurso sea desestimado, no por falta de fundamento, sino por haberse elegido este cauce procesal y no el del recurso contra la "denegación presunta" (cauce éste de alcance universal y, por eso, mucho más utilizado).

67. Existe una modalidad particular del recurso contra la inactividad que es el **recurso contra la inejecución de actos firmes**, con el que se pretende precisamente obligar a la Administración a ejecutar un acto firme (art. 29.2 LJCA). Debido a la firmeza del acto, no es necesario discutir su validez, bastando acreditar la existencia del acto, su firmeza y su falta de ejecución, para obtener una sentencia estimatoria. El recurso se tramita siempre por el procedimiento abreviado, lo que sin duda se debe a lo limitado de su objeto y a la necesidad de que sea rápido, constituyendo algo parecido al procedimiento ejecutivo en el orden contencioso-administrativo.

4.2.4. El recurso contra la vía de hecho

68. Se denomina **"vía de hecho"** a una actividad material de la Administración (es decir, una actividad que no produce efectos jurídicos, como una licencia de obras o una multa de tráfico, sino reales o prácticos, como una demolición o la ejecución de una obra), que es perjudicial o gravosa para un particular y que es contraria a Derecho porque se ha llevado a cabo sin haberse dictado previamente un acto administrativo que podría haberle servido de fundamento jurídico.

69. El ejemplo típico es la **ocupación de una finca privada** para ejecutar una obra, que es algo perfectamente legal si se realiza tras la tramitación del procedimiento expropiatorio, pero que, sin embargo, en otro caso constituye una vía de hecho.

70. El problema procesal que plantea la vía de hecho es que, como no hay acto administrativo previo (ése es, precisamente, el problema), el afectado no puede interponer recurso contencioso-administrativo por **falta de acto impugnable**. El problema tenía varias soluciones ya antes de la LJCA de 1998: bien acudir a la vía civil e interponer un interdicto o procedimiento sumario en defensa de la posesión (lo que se justifica en que, si la Administración no cumple los requisitos necesarios para el ejercicio de sus poderes, como es la potestad expropiatoria, debe ser tratada como cualquier particular y verse sometida a la jurisdicción civil) o bien, como hicieron con frecuencia los tribunales (por ejemplo, el TC en su conocida STC 160/1991), interpretar el concepto de acto administrativo en sentido amplio y entender que detrás de la actuación material hay una decisión (implícita) susceptible de recurso.

71. En todo caso, la vigente LJCA regula en el artículo 30 un **recurso contra la vía de hecho**, con el que podrá pretenderse la declaración de que la actuación no es conforme a derecho, la orden de que la misma cese y la condena al restablecimiento de la situación jurídica anterior (y/o, en su caso, la indemnización de daños y perjuicios).

4.3. La dinámica del objeto del proceso

4.3.1. La cuantía

72. Todo proceso judicial tiene una **cuantía económica**, o valoración del objeto del proceso, que se tiene en cuenta, por ejemplo, para determinar —en algunos casos— el órgano competente (sanciones de hasta 60.000 euros), el procedimiento aplicable (si la cuantía no supera los 30.000 euros se tramita por el procedimiento abreviado), los recursos que se pueden interponer contra la sentencia (sólo se puede recurrir en apelación una sentencia si la cuantía supera los 30.000 euros, salvo excepciones) y también para calcular el importe de las costas procesales (aunque el art. 139.4 LJCA permite, con ciertos matices, que el órgano judicial fije una cifra máxima, prescindiendo de la cuantía del proceso).

73. Las reglas para la **fijación de la cuantía** se establecen en el artículo 42 LJCA, aplicándose supletoriamente las de la LEC. En el orden contencioso-administrativo son muy abundantes (en comparación con el proceso civil) los asuntos de cuantía indeterminada, entre los que se incluyen algunos de gran relevancia como los de impugnación de reglamentos o planes urbanísticos. Esto quita al recurrente la presión del miedo a la condena en costas e incentiva —en cierto modo— esta clase de recursos. Por otro lado, en los asuntos de cuantía indeterminada se pueden utilizar las posibilidades procesales sometidas a un límite de cuantía (como el recurso de apelación), porque no se considera que la cuantía "no supere" los 30.000 euros, sino que queda al margen de dicha cifra.

4.3.2. Acumulación y ampliación del recurso

74. La **acumulación** se refiere, fundamentalmente, a la posibilidad de que el recurrente utilice un mismo recurso contencioso-administrativo para impugnar distintas actuaciones administrativas (por ejemplo, dos actos o un reglamento y un acto de aplicación) y la posibilidad de tramitar en un mismo proceso los distintos recursos que varios recurrentes han interpuesto por separado contra un mismo acto o reglamento (o contra varios relacionados entre sí). Tanto en el primer caso (acumulación de acciones) como en el segundo (acumulación de procesos), la acumulación produce el efecto de tramitar los distintos recursos en un solo proceso y resolverlos en una sola sentencia, evitando el riesgo de que recaigan sentencias contradictorias.

75. La acumulación será posible cuando los recursos se refieran al mismo acto, disposición o actuación o a varios que sean reproducción, confirmación o ejecución unos de otros o exista entre ellos cualquier otra conexión directa (art. 34.2 LJCA). Por un lado, y debido a que la Administración necesita un fundamento normativo para toda su actuación (principio de legalidad), es frecuente que una actuación administrativa se apoye en una **cadena de actos jurídicos** (o incluso en un reglamento y varios actos posteriores) que están encadenados en el sentido de que cada uno constituye el fundamento del siguiente. En estos casos, la **conexión** es evidente y el recurrente puede recurrirlos acumuladamente (siempre que esté en plazo para recurrirlos todos de forma simultánea).

76. El otro supuesto es el de que un acto que es objeto de recurso por varios recurrentes: así, las bases por las que se va a regir la adjudicación de casetas en las fiestas de una ciudad pueden ser recurridas por distintos sujetos (concejales de la oposición, empresarios que se consideran perjudicados, vecinos, asociaciones), siendo conveniente la acumulación en un solo proceso para evitar sentencias contradictorias. Con todo, a veces los recurrentes prefieren la tramitación de distintos procesos ante varios órganos, para maximizar la probabilidad de obtener sentencia favorable, puesto que una sola sentencia favorable anularía las bases con efectos *erga omnes*, mientras que una o varias sentencias desestimatorias de los recursos no producirían efectos frente a terceros y no impedirían que en otro proceso recaiga una sentencia favorable o estimatoria.

77. La **acumulación de acciones** se puede llevar a cabo al inicio del proceso (presentando un único recurso contra varios actos) o de forma sucesiva, cuando un recurso ya interpuesto contra un acto es objeto de **ampliación** para que se dirija también contra otro acto dictado con posterioridad (art. 36 LJCA). El problema es que el órgano judicial deniegue la acumulación o la ampliación y ya haya transcurrido el plazo para interponer recurso independiente contra alguno de los actos (primer caso) o contra el último (segundo caso). El artículo 35.2 LJCA da la solución (que ha de ser aplicable en los dos supuestos): que se conceda al recurrente un plazo de treinta días para interponer ese recurso independiente.

78. La **acumulación de procesos**, que ha de pedirse (por aplicación supletoria de la LEC) ante el órgano que conoce del recurso más antiguo, puede solicitarla uno de los recurrentes y se prevé que la Administración (que, como demandada en todos los procesos, tiene la información) informe al juez para que pueda adoptar una técnica prevista en la ley aunque poco utilizada: la del **"pleito testigo"** (art. 37.2 LJCA), que consiste en tramitar con carácter preferente uno o varios de los procesos pendientes que tienen el mismo objeto (y suspender los demás), de forma que, a la vista de la sentencia, los demás recurrentes puedan desistir del recurso (si creen que van a perder) o instar su continuación o incluso la extensión de efectos de la sentencia.

5. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

5.1. Elementos comunes previos al inicio del proceso

5.1.1. El agotamiento de la vía administrativa previa

79. En el recurso contra **actos**, éstos deben poner fin a la vía administrativa (art. 25.1 LJCA). Si el acto que se quiere recurrir no agota la vía administrativa (art. 114 LPAC), será necesario interponer previamente un recurso de alzada y esperar a su resolución expresa o presunta (*supra* § 33.75). En los **reglamentos** no se plantea este problema, porque no se puede interponer recurso administrativo contra ellos (art. 112.3 LPAC).

80. En el recurso contra la **inactividad,** para poder interponer recurso contencioso-administrativo es preciso reclamar a la Administración el cumplimiento de la obligación desatendida y esperar a que ésta resuelva o a que transcurran tres meses, en cuyo caso ya se podrá interponer recurso (art. 29.1 LJCA). Éste se interpone contra la inactividad, no contra la resolución de la reclamación formulada en vía administrativa. En el recurso contra la inejecución de actos firmes, el plazo de espera tras la reclamación se reduce a un mes (art. 29.2 LJCA). En el recurso contra la **vía de hecho**, la reclamación es potestativa, pudiendo presentarse el recurso contencioso-administrativo de forma directa (art. 30 LJCA).

5.1.2. El plazo de interposición del recurso.

81. La existencia de un **plazo de interposición** es una peculiaridad del proceso contencioso-administrativo frente al civil, en el que los únicos plazos son los de prescripción, que son más largos (y, además, son otra cosa: en el contencioso hay que respetar tanto el plazo de prescripción del derecho como el plazo de interposición del recurso, que se cuenta desde que se notifica el acto u otra actuación previa de la Administración). La figura del acto administrativo está llamada a producir estabilidad, en beneficio de la seguridad jurídica (*supra* § 16.6) y, por ello, el acto sólo puede ser recurrido durante un plazo de tiempo breve.

82. Por ejemplo: una concesión administrativa es la llave para ejecutar un proyecto empresarial con una gran inversión (instalar un centro de talasoterapia en un puerto deportivo, por ejemplo) y no puede estar sujeta a impugnación en todo momento, puesto que, en ese caso, no se podría tomar como base para ejecutar ninguna inversión.

83. La LJCA extiende el plazo de interposición a **todas las vías de recurso** (art. 46 LJCA), lo que en algunos casos produce perplejidad y obliga a arbitrar mecanismos para evitar que dichas vías se cierren sin necesidad y sin fundamento.

84. En el caso de los **actos administrativos**, el plazo es de **dos meses** desde la notificación o publicación del acto recurrido (art. 46.1 LJCA). El primer día del plazo es el día siguiente al de la notificación o publicación y el último día es el mismo día en que se produjo la notificación, pero dos meses después (si un acto se notifica el 3 de enero, el plazo comienza a contarse desde el 4 y el último día es el 3 de marzo, salvo que sea inhábil en cuyo caso el último día es el primer día siguiente hábil).

85. La ley sigue hablando del plazo de seis meses para impugnar los **actos administrativos "no expresos"** (pensando en el silencio administrativo), pero hace bastantes años que la jurisprudencia y ahora también la LPAC (arts. 122.1 y 124.1) dejaron claro que en caso de silencio administrativo no hay plazo de impugnación (lo que afecta sobre todo al silencio negativo, y deriva de que el mismo es sólo una ficción dirigida a permitir al particular interponer recursos, pero no le obliga a hacerlo y no da lugar a la producción de un acto presunto).

86. El plazo de **dos meses** se aplica también a la impugnación directa de **reglamentos**, contándose desde su publicación.

87. En el caso del recurso contra la **inactividad** y contra la **inejecución de actos firmes** (art. 29 LJCA), el plazo de interposición (dos meses) se computa desde que la Administración notifica su respuesta a la reclamación del recurrente o desde que transcurre el plazo de silencio fijado para ésta (tres

meses o un mes, respectivamente). Transcurrido ese plazo, se puede volver a presentar una reclamación y reabrir así los plazos de impugnación.

88. El recurso contra la **vía de hecho** se puede interponer directamente, en el plazo de **20 días** desde que se inicia la actuación administrativa supuestamente constitutiva de vía de hecho. Alternativamente, es posible formular una reclamación, esperar diez días y en ese caso el plazo de interposición del recurso es de diez días. Como no tiene sentido que la vía de hecho (que no se notifica al interesado, a diferencia de los actos administrativos, y es una conducta ilegal), quede "firme" (y, además, en un plazo muy inferior al de los actos administrativos, que es de dos meses), es posible reabrir el plazo mediante la presentación de una nueva reclamación.

89. Por último, en el **recurso de lesividad** (es decir, recurso contencioso-administrativo que interpone la Administración contra un acto que ella misma ha dictado y que considera anulable), el plazo de dos meses se computa desde la declaración de lesividad (que, a su vez, ha de producirse antes de que transcurran cuatro años desde la fecha en que se dictó el acto).

5.1.3. El requerimiento interadministrativo

90. En **litigios entre Administraciones Públicas**, la Administración que quiera presentar recurso (contencioso-administrativo) no debe interponer previamente un recurso administrativo, pero sí puede formular un **requerimiento** dirigido a la otra Administración (art. 44 LJCA). El requerimiento debe presentarse en el plazo de dos meses desde la notificación o conocimiento del acto que se quiere atacar. Al mes de formulado el requerimiento, la Administración requirente puede interponer recurso contencioso-administrativo.

91. Sin embargo, esto sólo se aplica cuando las dos Administraciones se encuentran en plano de igualdad (por ejemplo, cuando se discute si se ha cumplido un convenio entre ellas). En cambio, cuando una de ellas actúa sometida a una potestad de la otra (por ejemplo, Administración local expropiante que quiere recurrir el acuerdo de fijación del justiprecio adoptado por el jurado de expropiación autonómico), la presentación del requerimiento es improcedente y puede provocar que a la Administración se le pase el plazo de interposición del recurso procedente (alzada o contencioso-administrativo, en función de que el acto agote, o no, la vía administrativa).

5.2. El procedimiento ordinario

92. Este procedimiento se aplica en todos los casos salvo cuando se aplica el procedimiento abreviado (art. 78 LJCA, *infra* § 34.110) o alguno de los procedimientos especiales (como el de protección de derechos fundamentales, *infra* § 34), que tienen un ámbito muy específico.

5.2.1. El escrito de interposición

93. El proceso se inicia con la presentación del **escrito de interposición del recurso**, con el que se anuncia la impugnación de un concreto acto o inactividad administrativa (art. 45 LJCA). Lo más importante de ese escrito (en el que no se fundamenta jurídicamente el recurso ni se formulan las pretensiones del recurrente), es

(1) identificar correctamente el acto o actividad impugnados, (2) acompañar ciertos documentos y (3) presentar el escrito en plazo.

94. En cuanto a los **documentos** (cuya ausencia se puede subsanar *a posteriori*, siempre que el escrito se haya presentado en plazo, aunque sea sin documentos), se trata fundamentalmente del poder del procurador, la copia del acto impugnado y, en el caso de los recursos presentados por personas jurídicas, la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos para que la entidad pueda interponer el recurso (normalmente, estatutos, certificación del acuerdo adoptado por el órgano competente, o los requisitos establecidos para entidades locales y otras personas jurídico-públicas).

5.2.2. Remisión del expediente y emplazamiento de los interesados

95. Una vez recibido el recurso en el órgano jurisdiccional, éste **comprueba si se cumplen los requisitos básicos** (lo que puede conducir a su inadmisión o a la concesión de un plazo de subsanación) y, en caso afirmativo, se le comunica a la Administración para que esta emplace a los interesados y remita —electrónicamente— el expediente (junto con la justificación de los emplazamientos efectuados), a fin de que éste se ponga a disposición del recurrente para que formalice la demanda (art. 48 LJCA).

96. El **emplazamiento a los interesados** sirve para hacer efectivo el derecho que éstos tienen a ser informados personalmente de la pendencia de un proceso que puede afectar a sus derechos o intereses legítimos y poder personarse en él como codemandados.

97. En cuanto al **expediente**, la ley quiere que el recurrente disponga de él a la hora de redactar la demanda. Se prevén mecanismos para forzar a la Administración en caso de que no lo remita voluntariamente, y el recurrente puede, si lo considera incompleto, solicitar al órgano judicial que requiera a la Administración para completarlo (lo que suspende el plazo de formalización de la demanda; si la solicitud de ampliación se formula dentro de los primeros diez días del plazo para formalizar la demanda, el recurrente vuelve a disponer del plazo íntegro desde que se le remite el expediente completado). El recurrente puede presentar directamente la demanda en ciertos casos (art. 45.5 LJCA) y la Administración debe hacerlo en el recurso de lesividad, pues ella misma tiene el expediente (art. 45.4 LJCA).

5.2.3. Demanda y contestación. Alegaciones previas

98. Una vez remitido el expediente por la Administración, se entrega al recurrente para que éste **formalice la demanda** en el plazo de veinte días (art. 52 LJCA). Es en la demanda donde se formulan las pretensiones (el "suplico") que constituyen el objeto del proceso.

99. El plazo para formalizar la demanda y la contestación, lo mismo que los demás plazos procesales (a excepción de los plazos para preparar o interponer recursos y, naturalmente, el plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo), tienen un régimen más favorable que el fijado en el artículo 136 LEC, porque, como dispone el artículo 128 LJCA, se admitirá el escrito que proceda, y producirá sus efectos legales, si se presentare dentro del día en que se notifique el auto por el que se declare la caducidad (e incluso el día siguiente hasta las quince horas, art. 135.5

LEC). Esto permite, de hecho, prolongar los plazos procesales hasta el momento (que puede tardar más o menos) en que el órgano judicial declara la caducidad. La utilización de esta figura en plazos distintos del de formalización de la demanda o la contestación (donde está expresamente recogida en el artículo 52.2) genera, a pesar de lo que dice el artículo 128, inseguridad y es preferible evitarla.

100. Formalizada la demanda, se concederá a la Administración y a los posibles codemandados un plazo de veinte días para contestarla (art. 54.1 LJCA). En la **contestación a la demanda** pueden oponerse alegaciones sobre el fondo y excepciones procesales que impedirían que el juez entrase al fondo del asunto (el asunto no corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, el recurrente carece de legitimación, el acto no agota la vía administrativa el recurso se ha presentado fuera de plazo). Además, el demandado tiene la opción de presentar esas excepciones procesales en los primeros cinco días del plazo para contestar a la demanda, a través de un escrito de **alegaciones previas**. La ventaja es que puede concentrarse en las excepciones procesales y ahorrar el esfuerzo de alegar sobre el fondo del asunto, de modo que sólo presente la contestación (que es donde tiene que alegar necesariamente sobre el fondo del asunto), si las alegaciones previas (excepciones procesales) son rechazadas por el órgano judicial.

101. A la demanda y a la contestación han de acompañarse los **documentos** que las partes quieran utilizar como prueba, o designar el archivo o protocolo en que se encuentren, si no disponen de los mismos (art. 56.3 LJCA). Después de la demanda, sólo podrán presentarse documentos en los supuestos previstos (excepcionalmente) en la LEC, lo que básicamente se refiere a documentos posteriores a la demanda/contestación o que no hayan podido conocerse con anterioridad (art. 56.4 LJCA), o también documentos que tengan por objeto desvirtuar alegaciones contenidas en las contestaciones a la demanda y que pongan de manifiesto disconformidad en los hechos.

5.2.4. Prueba

102. A pesar de que los documentos relevantes (desde luego, aquellos en los que se basa la Administración para dictar el acto impugnado y sostener su validez) deben estar en el expediente, en el proceso contencioso-administrativo se puede proponer y practicar **prueba** como en cualquier otro.

103. La **carga de la prueba** se rige por las reglas ordinarias (art. 217 LEC): corresponde a quien formula una pretensión probar los hechos en que la misma se sustenta, y a la parte que se opone, probar los hechos que privan de eficacia o desmienten a los anteriores. El recurrente tiene la carga de recurrir el acto administrativo, pero eso no significa que todo aquello que se afirma en el acto se presuma cierto y el recurrente deba probar su falsedad.

104. Los **medios de prueba** se proponen en la demanda y en la contestación, si bien el demandante tiene la facultad de proponer nuevos medios de prueba a la vista de la contestación, en el plazo de cinco días desde que se le da traslado de la misma.

5.2.5. Conclusiones

105. Terminado el periodo de prueba, tiene lugar el de **conclusiones** (orales o escritas) salvo que se declare el pleito, directamente, concluso para sentencia. En el acto de la vista o en el escrito de conclusiones no podrán plantearse cuestiones que no hayan sido suscitadas en los escritos de demanda y contestación (art. 65.1 LJCA). Lo que sí puede hacerse es solicitar que la sentencia se pronuncie sobre los daños y perjuicios derivados del acto impugnado, si hay base para ello en los autos.

106. Como en cualquier proceso judicial, el juez o tribunal está vinculado por las pretensiones formuladas por las partes (no puede conceder algo que no ha sido pedido, pues la sentencia estaría viciada por **incongruencia**), y a la vez es libre para determinar las normas aplicables, cambiar las invocadas por las partes o añadir otras *(iura novit curia)*. A medio camino se encuentran los "motivos de impugnación", es decir, los argumentos. El órgano judicial puede decidir el pleito en función de motivos que no hayan sido alegados por las partes, pero, para poder hacerlo sin causar indefensión, debe conceder a las partes un plazo de diez días para alegar sobre esos posibles motivos (arts. 33.2 y 65.2 LJCA).

5.2.6. Sentencia

107. La **sentencia** puede inadmitir el recurso o, en caso de que lo admita, estimarlo o desestimarlo. Además, debe pronunciarse sobre las costas (art. 68 LJCA).

108. Las **causas de inadmisión** se enumeran en el artículo 69 LJCA. Todas ellas se refieren a la ausencia de algún requisito procesal. Si no hay ninguna causa de inadmisión, la sentencia entrará al fondo del asunto, y se estimará el recurso cuando el acto (o reglamento, o inactividad o vía de hecho) impugnado sea contrario a derecho, desestimándose en caso contrario (art. 70 LJCA). Pero, mientras que, en caso de que el acto sea legal, se desestimarán todas las pretensiones, el hecho de que el órgano judicial llegue a la conclusión de que el acto es, en efecto, ilegal, no tiene por qué conducir a la estimación de todas las pretensiones de la parte recurrente. Es posible (y frecuente) que se estime el recurso, anulándose el acto impugnado, y sin embargo se desestime, por considerarse que no está fundada en Derecho, alguna de las demás pretensiones, como ocurre, por ejemplo, cuando se anula el acuerdo de adjudicación de un contrato y, sin embargo, no se condena a la Administración a adjudicárselo al recurrente ni se le concede una indemnización, por entender el juzgado o tribunal que no se ha probado que el contrato hubiese tenido que adjudicársele a él.

109. Las sentencias estimatorias pueden contener cualesquiera **pronunciamientos**, incluidos los de condena, siempre que concurran todos los requisitos: procesales (legitimación, etc.) y de fondo (que realmente la Administración esté obligada jurídicamente a llevar a cabo esa actuación), y especialmente que de las normas aplicables se deduzca qué conducta debe llevar a cabo la Administración, porque lo que

en ningún caso puede hacer el órgano judicial es ejercer él mismo la **discrecionalidad** legalmente atribuida a la Administración. Por ello, cuando el artículo 71.2 LJCA dice que los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anularen ni el contenido discrecional de los actos anulados, lo único que hace es recordar que, cuando la Administración tiene una potestad discrecional, puede escoger entre varias opciones que son igualmente legales, de modo que la anulación del acto discrecional no permite al juez decir qué opción debe escoger la Administración, sino que simplemente vuelve a poner la pelota en el tejado de ésta (*supra* § 5.3).

110. Respecto a los **efectos** de las sentencias, la clave es que la anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas (art. 72.2 LJCA), tanto recurrentes como no recurrentes. Así, interpuestos diez recursos contra una misma autorización para la instalación de un parque eólico, basta la estimación de uno solo de ellos para la anulación completa de la autorización. La desestimación de los otros nueve recursos sólo producirá efectos para los respectivos recurrentes (art. 72.1 LJCA), sin vincular al juez que conozca de un recurso interpuesto por otro sujeto (pudiendo estimarlo, aunque hayan sido desestimados otros dirigidos contra el mismo acto).

111. Por razones de seguridad jurídica se limitan los efectos de las sentencias que declaran la **nulidad de reglamentos**, que en puros principios dogmáticos deberían producir eficacia *ex tunc* y llevar a todos los operadores a actuar como si el reglamento nunca hubiera existido. Sin embargo, mientras que la nulidad del reglamento despliega plenos efectos en el seno del procedimiento en el que se haya declarado (el ejemplo típico es el recurso indirecto contra un plan urbanístico planteado en el seno de un recurso interpuesto contra una licencia; la nulidad del plan determina la anulación de la licencia), respecto a otros supuestos sólo se entiende expulsado del ordenamiento jurídico el reglamento a partir del momento en que, con la publicación oficial de la sentencia, ésta adquiere efectos *erga omnes* (art. 72.2 LJCA). Por ello, las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente (art. 73 LJCA).

112. No siempre el proceso termina por sentencia. Cabe el **desistimiento** por parte del demandante, siempre antes de la sentencia de instancia (art. 74 LJCA), el **allanamiento** de la Administración (art. 75 LJCA), la **satisfacción extraprocesal** de la pretensión del demandante (art. 76 LJCA) y la **transacción** (art. 77 LJCA). Toda actuación administrativa que suponga reconocer la pretensión del demandante sin que una sentencia lo imponga está sometida a requisitos procedimentales estrictos establecidos en la legislación sectorial (normalmente, se requiere la autorización de un órgano administrativo de alto rango), lo que la hace poco frecuente. Lo mismo sucede con la transacción, sólo admisible en cuestiones sobre las que la Administración tenga poder de disposición.

113. La sentencia de primera instancia "impondrá las **costas** a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho" (art. 139.1 LJCA). La condena en costas "podrá ser a la totalidad, a una parte de estas o hasta una cifra máxima", potestad judicial que supone una reducción significativa de las costas (además de ahorrar el procedimiento para su determinación) y que el Real Decreto-Ley 6/2023 ha querido limitar a la fase de recursos, pero parece haberse consolidado la opinión y el criterio judicial de que sigue pudiendo aplicarse también a la primera o única instancia.

5.3. El procedimiento abreviado

5.3.1. Ámbito de aplicación

114. Este procedimiento se regula en el artículo 78 LJCA y se aplica en los siguientes **supuestos**, siempre que estén atribuidos a un juzgado (es decir, tras la entrada en vigor de la Ley orgánica 1/2025, la sección de lo contencioso-administrativo de un tribunal de instancia, o bien del Tribunal Central de Instancia): Cuestiones de **personal**, sin ninguna excepción, aunque se refieran al nacimiento o extinción de la relación; cuestiones de **extranjería**, inadmisión de peticiones de asilo político y asuntos de disciplina deportiva en materia de dopaje; y cualquier asunto cuya cuantía no supere los **30.000 euros**, pues los asuntos de cuantía indeterminada se tramitan por el procedimiento ordinario (hay que tener en cuenta que en esos procedimientos de cuantía inferior a 30.000 euros no hay recurso de apelación, así que el procedimiento abreviado es la única tutela que recibe el recurrente). Además, se tramitan por el procedimiento abreviado (art. 29.2 LJCA) los recursos contra la **inejecución de actos firmes** cualquiera que sea el órgano judicial competente.

5.3.2. Especialidades

115. Se inicia mediante demanda, no mediante escrito de interposición (art. 78.2 LJCA). El recurrente tiene que elaborar la **demanda sin tener el expediente** a la vista. El expediente se lo entregan después de la presentación de la demanda, para que realice alegaciones en el acto de la vista.

116. Se trata de un **procedimiento oral**, en el que se celebra una vista en la que se contesta a la demanda, se practica la prueba y se formulan las conclusiones (art. 78.3 a 22 LJCA). Se ha reformado la LJCA varias veces para permitir al demandante, en la demanda, renunciar a la vista. Inicialmente, la renuncia a la vista suponía que el demandante renunciaba a proponer prueba y también a formular conclusiones, lo que le impedía totalmente responder a las alegaciones de la Administración en la contestación a la demanda (que se produce por escrito). La Ley orgánica 1/2025 retoca la regulación en el sentido de que el demandante puede solicitar que se presenten conclusiones después de la contestación a la demanda (es la interpretación

más plausible y coherente con el derecho a la tutela judicial, aunque la normativa es confusa). La Administración puede solicitar la celebración de vista aunque el demandante renuncie a ella, en cuyo caso decidirá el tribunal. Se ha suscitado la duda de si la renuncia del demandante a la proposición de prueba (que es condición para pedir que no se celebre vista) también le impide presentar documentos con la demanda (que también son pruebas), pero hay que interpretar la norma en sentido favorable a la tutela judicial (y coherente con la regulación de la demanda, con la que siempre se pueden presentar documentos) y admitir que el demandante puede presentar documentos con la demanda y renunciar a la vista si considera que no necesita la práctica de las demás pruebas, que suelen tener lugar en la vista (testifical, ratificación o declaración de peritos, etc.). De lo contrario, la renuncia a la vista tendrá muy poca aplicación práctica.

117. El hecho de que la contestación se formule oralmente en la vista supone una desigualdad entre la Administración (que prepara su contestación con meses o años de tiempo) y el demandante (que sólo tiene minutos para responder a las alegaciones de la Administración y a la prueba que ésta presente), más aún si existen codemandados. El procedimiento verbal civil (que es muy similar) se reformó en 2015 para que la contestación se presente por escrito y evitar así este efecto sorpresa.

5.4. Los procedimientos especiales

5.4.1. Para la protección de derechos fundamentales

118. Es una exigencia constitucional (art. 53.2 CE). Regulado en los artículos 114-122 *bis* LJCA y se puede utilizar cuando el recurrente considere que el acto o actuación impugnados ha lesionado un **derecho fundamental** de los artículos 14-29 CE. En este procedimiento especial sólo se puede discutir la vulneración de derechos fundamentales, no otros posibles vicios del acto impugnado que no afecten a derechos fundamentales. Esos otros vicios sólo se pueden alegar en un procedimiento ordinario (o abreviado), no en el especial para la defensa de los derechos fundamentales, que es, por tanto, un procedimiento de alcance reducido. En cambio, en el procedimiento ordinario (o abreviado) se puede alegar tanto la vulneración de derechos fundamentales como cualquier otro vicio. Por este motivo, este procedimiento especial se utiliza relativamente poco. Cuando se usa (que es por razones de celeridad), se suele interponer también recurso contencioso-administrativo por la vía ordinaria, por si "falla" el especial y es necesario alegar esos vicios que sólo se pueden alegar por el cauce ordinario.

119. "Vulneración de derechos fundamentales" no quiere decir sólo, o necesariamente, vulneración de un precepto constitucional. También se produce cuando se vulnera algún precepto de legislación ordinaria pero que aplica o protege un derecho fundamental. En cuanto al procedimiento en sí, su principal ventaja es la **celeridad** (derivada de la reducción de plazos e incluso la eliminación de las conclusiones) y también que se prescinde de requisitos como que el acto agote la vía administrativa (art. 115.1 LJCA).

5.4.2. Cuestión de ilegalidad

120. Ya se ha estudiado (*supra* § 34.59) este procedimiento, que se aplica cuando se estima mediante sentencia firme un **recurso indirecto contra un reglamento** y el órgano que dicta sentencia no es competente para declararlo nulo porque no es el que sería competente para resolver un recurso directo interpuesto contra el reglamento.

5.4.3. En caso de suspensión previa de acuerdos

121. En el Estado autonómico, basado en el reconocimiento de la autonomía de las distintas Administraciones (incluidas las locales), es excepcional que se permita a una Administración suspender un acto dictado por otra (*supra* § 13.81). Lo normal es que, si considera que dicho acto es ilegal, tenga que recurrirlo, solicitando, en su caso, su suspensión cautelar. En los casos tasados en que dicha **suspensión** es posible y ha sido acordada, el artículo 127 LJCA prevé un procedimiento muy rápido, dirigido a que, a la mayor brevedad, un tribunal ratifique la ilegalidad del acto (que pasaría de estar suspendido a ser anulado) o levante la suspensión. A este efecto, el plazo de interposición del recurso se reduce a diez días, se celebra una vista o un trámite de alegaciones escritas y se pasa directamente a dictar sentencia, sin conclusiones previas.

5.4.4. Extensión de efectos de las sentencias

122. La LJCA no lo trata como un procedimiento especial, sino como una especialidad de la ejecución de las sentencias. Con frecuencia, una sentencia que reconoce un determinado derecho frente a la Administración da lugar a un aluvión de recursos interpuestos por personas que se encuentran en la misma situación. Por ejemplo, el reconocimiento a un funcionario del derecho a percibir un determinado complemento hace que cientos de funcionarios que también tendrían derecho a cobrarlo interpongan otros tantos recursos. Para evitar que se tengan que tramitar íntegramente todos estos pleitos, el artículo 110 LJCA prevé que, en materia de personal, tributaria y de unidad de mercado (las dos primeras son el escenario habitual de los pleitos-masa), los interesados puedan solicitar, directamente, la **extensión de los efectos de la sentencia** (firme) al tribunal que la dictó, en el plazo de un año desde la última notificación de la misma a las partes. La extensión, que se producirá mediante auto, puede denegarse no sólo cuando falte algún requisito (por ejemplo, que la identidad de situaciones no sea total, o que ese tribunal no sea competente para conocer de un recurso planteado por quien solicita la extensión), sino también cuando haya cambiado la jurisprudencia o cuando la pretensión de la persona que solicita la extensión le haya sido denegada por un acto administrativo que, al no haber sido recurrido, haya ganado firmeza.

5.4.5. Otros procedimientos especiales

123. El recurso que interpongan los **promotores de una reunión o manifestación** contra la resolución administrativa por la que se prohíba o se le impongan modificaciones tiene una tramitación especial para intentar que sea resuelto antes de la fecha de la manifestación y, por tanto, que sea útil (art. 122 LJCA). El plazo de interposición es de 48 horas y se prevé una vista (con participación también del Ministerio Fiscal) y una resolución muy rápida sin ulterior recurso (salvo el de amparo en su caso).

124. Un ejemplo práctico es la prohibición de la manifestación del 1 de mayo en 2020 (en pleno confinamiento), en el que, antes de ese día, dio tiempo a que se pronunciaran tanto la jurisdicción contencioso-administrativa como el Tribunal Constitucional (ATC 40/2020).

125. La jurisdicción contencioso-administrativa tiene varias competencias que no se refieren a procesos entre partes, sino a cómo se otorga la autorización judicial que es necesaria para que la Administración adopte o **ejecute determinadas medidas** que, por afectar de manera especialmente intensa a derechos fundamentales, la CE o el legislador han querido que no pueda llevar a cabo la Administración por sí misma, sin **autorización judicial**. Es el caso de la autorización para que la Administración pueda entrar en un domicilio (por ejemplo, para ejecutar un acto administrativo como un desahucio, o para llevar a cabo una inspección y buscar posibles pruebas de una posible infracción) o para adoptar medidas sanitarias que restrinjan derechos fundamentales. El artículo 122 *quáter* LJCA establece que en estos casos será parte el Ministerio Fiscal y que la tramitación será preferente y rápida.

126. Los artículos 127 *bis* a 127 *quáter* LJCA regulan el procedimiento aplicable a los recursos que la **CNMC** puede interponer contra cualquier disposición, acto, actuación, inactividad o vía de hecho de cualquier Administración pública que sea **contraria a la libertad de establecimiento o de circulación** en los términos previstos en la LGUM. Es competente en todo caso la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, con independencia del órgano que haya dictado el acto. Cuando la CNMC haya conocido el acto o actuación a partir de una solicitud presentada por un operador económico, el plazo de interposición se computará desde la presentación de la solicitud en el registro de la CNMC. El procedimiento es muy rápido. Cualquier operador económico que tenga interés directo en la anulación del acto, puede solicitar intervenir en el proceso como parte recurrente, aunque no haya recurrido dicho acto de forma independiente.

6. LAS MEDIDAS CAUTELARES

6.1. Concepto y requisitos

127. Al igual que en otros órdenes jurisdiccionales, los juzgados y tribunales pueden acordar, durante la pendencia del proceso, **medidas provisionales** con las que se pretende evitar que durante el tiempo de espera hasta la sentencia se produzcan daños o situaciones irreversibles que priven de efectos a la sentencia.

6.1.1. Clases de medidas cautelares

128. Las Administraciones disponen del privilegio de la autotutela ejecutiva (*supra* § 17.62) que les permite ejecutar los actos que dictan, aunque supongan un desplazamiento patrimonial o de la posesión y aunque el ciudadano los impugne. Por ejemplo, una Administración puede, a diferencia de cualquier otro sujeto privado, embargar las cuentas de un ciudadano u ocupar un inmueble que le pertenece. De ahí el protagonismo absoluto, dentro de las medidas cautelares, de la **suspensión del acto impugnado**. También se pueden pedir y obtener otras medidas cautelares, incluso de signo positivo. En los recursos contra la inactividad y la vía de hecho existe un régimen más favorable, puesto que la regla general es el otorgamiento, salvo que existan razones claras en sentido contrario, y pueden pedirse y obtenerse antes incluso de la interposición del recurso (art. 136 LJCA).

6.1.2. Periculum in mora

129. La medida cautelar "podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran **hacer perder su finalidad legítima** al recurso" (art. 130.1 LJCA). En el pasado, la expresión "daños de difícil o imposible reparación" llevó a excluir el otorgamiento de medidas cautelares cuando el acto a suspender era de contenido económico (liquidaciones tributarias, reintegros de subvenciones, etc.), con el argumento de que estos daños se pueden reparar económicamente y que la Administración siempre es solvente. En realidad, un acto de contenido económico puede producir daños muy graves que no se compensan con la devolución de su importe más los intereses (pensemos en obligaciones de pago que pueden expulsar a una empresa del mercado o llevar a una persona física a una situación de grave vulnerabilidad).

6.1.3. Ponderación de intereses

130. La concurrencia del *periculum in mora* no es suficiente para obtener la medida cautelar, porque puede ocurrir que dicha medida ocasione al **interés público** o al de terceros daños aún más graves (art. 130 LJCA).

131. Por ejemplo, la suspensión del acto administrativo que ordena el cierre de un restaurante por motivos sanitarios puede ser conveniente para evitar la ruina de la empresa, pero puede provocar riesgos para la salud de las personas que acudan al restaurante.

6.1.4. Fumus boni iuris

132. En la LEC el *fumus boni iuris* (apariencia de que el demandante tiene razón) es un requisito de la medida cautelar (art. 728.2 LEC). La LJCA no lo recoge (salvo

como excepción al otorgamiento de la medida cautelar en los recursos contra la inactividad y la vía de hecho, art. 136 LJCA) y los tribunales suelen negarse a valorarlo para no prejuzgar el fondo del asunto, salvo en casos muy evidentes como, por ejemplo, actos que se dictan en aplicación de reglamentos que ya han sido declarados nulos.

6.1.5. La caución o contracautela

133. Son garantías (económicas: avales, etc.) que el órgano judicial puede exigir como condición para que sea efectiva la medida cautelar, para garantizar que el solicitante va a responder de los daños que ésta puede provocar. Por ejemplo: una asociación impugna una licencia urbanística y solicita la suspensión cautelar de las obras. El Juzgado otorga la medida, pero condicionada a que la asociación abone 300.000 euros para responder de los daños que esa suspensión haya causado al titular de la licencia (si la sentencia declara que ésta era legal). También pueden ser otro tipo de medidas dirigidas a evitar que la medida cautelar produzca daños o perjuicios de cualquier naturaleza. Por ejemplo: cuando se impugna la autorización de un parque eólico o fotovoltaico, y se obtiene su suspensión cautelar, el tribunal suele acordar, como contracautela, que queden suspendidos los plazos ("hitos") que debe cumplir el titular de la autorización para continuar con la construcción del parque si quiere evitar la caducidad de los permisos de acceso y conexión a la red eléctrica (el Real Decreto-ley 7/2026 hace que esa suspensión sea automática en caso de que se acuerde la suspensión cautelar).

6.2. Procedimiento

6.2.1. Procedimiento ordinario

134. Lo normal es pedir la suspensión cautelar en el escrito de interposición (o la demanda, en el procedimiento abreviado: *supra* § 34.114), es decir, al inicio del proceso, pero se puede pedir en cualquier momento. La decisión sobre la medida se toma en un procedimiento paralelo al principal ("**pieza separada**"), previa audiencia de la otra parte.

6.2.2. Medidas cautelarísimas

135. Cuando sea muy urgente, se puede pedir que se tome la decisión sin oír a la otra parte (medida "**cautelarísima**", *inaudita parte*). En ese caso el órgano judicial puede decir adoptar la medida directamente y oír a la otra parte después a fin de decidir si se mantiene la medida o se levanta (art. 135 LJCA). Si se deniega la cautelarísima, se oye a la otra parte y se decide a continuación sobre el otorgamiento de la medida como en el procedimiento ordinario.

7. LOS RECURSOS

7.1. El recurso de reposición

136. Los **autos** más importantes (que por sus efectos casi equivalen a sentencias) son recurribles en apelación (si proceden de una sección de lo contencioso–administrativo de un Tribunal de Instancia o del Tribunal Central de Instancia) o en casación (si proceden de la sala de lo contencioso-administrativo, de la Audiencia Nacional o de un tribunal superior de justicia). Los demás autos, y las providencias, son recurribles en **reposición**, que es un recurso ante el mismo órgano y no suspensivo (art. 79 LJCA). El recurso tiene que interponerse en el plazo de cinco días. Antes de resolverlo hay que conceder un plazo a las demás partes para que puedan "impugnarlo" (es decir, oponerse a él). El recurso de reposición se resuelve mediante un auto que no es susceptible de recurso alguno.

137. En cuanto a las resoluciones de los letrados de la administración de justicia (antiguos secretarios judiciales), que son **diligencias de ordenación y decretos** y no se ocupan sólo de cuestiones de trámite sino de otras como, por ejemplo, la finalización del proceso por desistimiento cuando no hay oposición, se recurren en reposición ante el letrado de la administración de justicia, salvo que pongan fin al proceso en cuyo caso se recurren en revisión ante el órgano judicial. Inicialmente, la LJCA disponía que la resolución por la que se resuelva el recurso de reposición no sería recurrible (se puede alegar la ilegalidad en el recurso contra la resolución definitiva del proceso), pero la STC 58/2016 declaró inconstitucional el artículo 102 *bis* 2, párrafo 1º LJCA, admitiendo el recurso ante el órgano judicial que ahora recoge el artículo 102 *bis* 2, párrafo 1º.

7.2. El recurso de apelación

7.2.1. Resoluciones impugnables

138. El **recurso de apelación** es el recurso procedente ante las sentencias (y ciertos autos) de los juzgados de lo contencioso-administrativo (ahora, de las "plazas" de las secciones de lo contencioso–administrativo de los Tribunales de Instancia o del Tribunal Central de Instancia). Es un recurso **ordinario**, es decir, se puede atacar la resolución impugnada, y solicitar su revocación, por cualquier motivo o infracción del ordenamiento jurídico, no por motivos tasados, si bien el recurso ha de contener una **crítica** de la resolución impugnada y no una mera reproducción de los argumentos planteados en la primera instancia y en él no pueden plantearse **cuestiones nuevas**, es decir, argumentos no utilizados en la primera instancia.

139. Las sentencias que dicten estos órganos son recurribles en apelación salvo que la cuantía no exceda de 30.000 euros, en cuyo caso sólo serán apelables si se dictan en el procedimiento de derechos fundamentales, resuelven litigios entre Administraciones públicas o resuelven recursos indirectos contra reglamentos, así como las sentencias susceptibles de extensión de efectos (art. 81.1 y 2 LJCA).

140. Son recurribles en apelación algunos **autos especialmente relevantes** (art. 80 LJCA): los que pongan término a la pieza separada de medidas cautelares, los recaídos en ejecución de sentencia,

los que declaren la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o hagan imposible su continuación, los recaídos en procedimientos de otorgamiento de autorizaciones judiciales, los que otorguen o denieguen la ejecución provisional de una sentencia y los que se refieran a la extensión de efectos de una sentencia. Pero estos no son recurribles si la sentencia que pone fin a ese proceso no lo es. Por ejemplo, si la cuantía de un asunto es inferior a 30.000 euros, tampoco es apelable un auto dictado en ejecución de sentencia.

7.2.2. Procedimiento

141. El recurso se presenta **ante el órgano que ha dictado la sentencia** en el plazo de quince días (art. 85.1 LJCA). Si dicho órgano no lo admite por considerar que no es admisible, su resolución se puede recurrir en queja ante el órgano competente para resolver el recurso de apelación. Las demás partes tienen otro plazo de quince días para oponerse al recurso (es decir, pedir la confirmación de la resolución impugnada) o para impugnar la sentencia apelada en lo que le resulta desfavorable (hasta 2023, se llamaba "adherirse a la apelación"), que quiere decir apelar la sentencia (aunque inicialmente no lo hicieron) a la vista del recurso de apelación que ha sido presentado, lo que les permite alegar cualquier motivo de impugnación y pedir que se dicte una nueva sentencia que sea favorable a sus intereses (en lugar de tener que limitarse a defender la sentencia, incluidas las partes que no les favorecen, frente al recurso de apelación contrario).

142. Los recursos de apelación frente a sentencias **suspenden su ejecución**, aunque la parte favorecida puede pedir la ejecución provisional, que está sometida a requisitos análogos a los de una medida cautelar. En cambio, los recursos contra autos no tienen efecto suspensivo.

143. Tras la presentación del recurso y del escrito de oposición (si la parte apelada decide impugnar la sentencia, la parte recurrente dispone de un plazo para poder oponerse), se elevarán los autos al órgano superior (Sala del TSJ o de la AN), que sólo practicará prueba en caso de que se solicite y se admita una prueba indebidamente admitida en primera instancia, y dictará sentencia. La sentencia que desestime íntegramente el recurso de apelación impondrá las costas al recurrente.

7.3. El recurso de casación

7.3.1. Características

144. El **recurso de casación**, a diferencia del de apelación, es un recurso **extraordinario** porque en él no se puede utilizar cualquier motivo de impugnación de la sentencia, sino que sólo se puede poner en tela de juicio por motivos concretos, que en este caso se reducen a la posible infracción, en la sentencia, de normas jurídicas o de la jurisprudencia. Las cuestiones fácticas o de valoración de la prueba no permiten recurrir una sentencia en casación.

145. Además, la reforma introducida por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que cambió completamente su regulación, amplía el número de resoluciones recurribles y suprime el umbral de cuantía, pero establece que se admitirán sólo los

recursos en los que se aprecie "**interés casacional objetivo** para la formación de jurisprudencia", de modo que la finalidad del recurso no es tanto la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente como la creación de jurisprudencia para facilitar la aplicación uniforme de todo el ordenamiento jurídico. Cuando el recurso se funde en infracción de Derecho estatal o comunitario europeo lo resolverá la Sala Tercera del TS. Cuando se funde en Derecho autonómico, lo hará la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ (incluso cuando la sentencia recurrida proceda de la misma Sala).

7.3.2. Resoluciones impugnables

146. Son impugnables las sentencias indicadas en el art. 86 LJCA, que son, básicamente, las dictadas por las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia o de la Audiencia Nacional, con independencia de que sean **sentencias** que resuelvan recursos de apelación contra sentencias de los juzgados o se hayan dictado en única instancia. Las sentencias las secciones de lo contencioso–administrativo de los Tribunales de Instancia o del Tribunal Central de Instancia que no puedan ser recurridas en apelación sólo podrán ser recurridas en casación cuando contengan doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos.

147. También son recurribles en casación (previa la interposición y resolución de recurso de reposición) los **autos** dictados por salas de lo contencioso-administrativo de un TSJ o de la AN que declaren la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o hagan imposible su continuación, los que pongan término a la pieza separada de suspensión o de otras medidas cautelares, los recaídos en ejecución de sentencia, siempre que resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquélla o que contradigan los términos del fallo que se ejecuta, los que decidan sobre la ejecución provisional de una sentencia recurrida en apelación y los dictados sobre la extensión de efectos de sentencias.

7.3.3. El interés casacional objetivo

148. El recurso se admitirá cuando, invocada una concreta infracción del ordenamiento jurídico, procesal o sustantiva, o de la jurisprudencia, el órgano de admisión estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. En los apartados 2 y 3 del artículo 88 LJCA se establece una lista no exhaustiva de **supuestos de interés casacional objetivo** (en los casos del apartado 3, "se presumirá que existe interés casacional objetivo"). En la práctica, los recurrentes alegan e intentan acreditar la concurrencia de una o varias de estas circunstancias.

149. Estos motivos se refieren a supuestos en los que parece más necesaria la **creación de doctrina** (cuando hay sentencias contradictorias, cuando se ha sentado doctrina gravemente dañosa para los intereses generales, cuando el asunto afecte a un gran número de situaciones, cuando no haya jurisprudencia sobre la norma aplicada, cuando la sentencia se aparte de la jurisprudencia por considerarla errónea o de forma inmotivada a pesar de haber sido invocada), en los que está en juego la **validez de**

normas (sentencias en las que se haya discutido la constitucionalidad de una norma con rango de ley, o se haya aplicado erróneamente doctrina constitucional, o se haya resuelto sobre la impugnación de un reglamento o se haya declarado nulo), así como en otros supuestos de especial **importancia** (aplicación del Derecho de la Unión Europea en contradicción con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea o en casos en que se puede plantear una cuestión prejudicial, impugnación de convenios entre Administraciones Públicas, procedimiento de protección de derechos fundamentales, asuntos que proceden de gobiernos autonómicos o de organismos reguladores cuyos actos se recurren ante la Audiencia Nacional).

150. La inadmisión por falta de interés casacional objetivo se decide mediante **auto** (supuestos del apartado 3) o mediante providencia (supuestos del apartado 2), pero, en todo caso, sin recurso alguno. La admisión se decide en un auto en el que se identifica la cuestión (jurídica) concreta respecto de la que se aprecia interés casacional objetivo.

7.3.4. Procedimiento del recurso de casación

151. Conforme al art. 89.1 LJCA, el recurso se inicia con la presentación, en el plazo de treinta días y ante el órgano que ha dictado la resolución recurrida, del escrito de **preparación**, en el que deben hacerse constar las circunstancias indicadas en el artículo 89.2 LJCA (indicando con precisión qué infracciones del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia motivan el recurso) pero, sobre todo, se debe argumentar el interés casacional objetivo. Este órgano judicial *a quo*, si considera que el escrito cumple los requisitos, tendrá por preparado el recurso y emplazará a las partes ante el órgano competente para su admisión y resolución (el TS, salvo que el recurso se funde en infracción de derecho autonómico). El recurrente debe personarse en plazo y las demás partes pueden hacerlo y además tienen la oportunidad de presentar alegaciones contra la admisión del recurso. La admisión de un recurso de casación permite suspender otros procesos en los que se plantee la misma cuestión, para esperar a la decisión del TS (art. 56.5 LJCA). Para evitar que el TS se concentre en estudiar recursos de casación repetitivos en los que se plantea la misma cuestión, se puede utilizar también aquí la técnica del "recurso-testigo", suspendiendo los demás que sean similares (art. 94 LJCA).

152. Personadas las partes, los autos pasan a la **sección de admisión**, que se pronunciará sobre la admisión o inadmisión del recurso (esta última comporta la condena en costas al recurrente). Si se supera el filtro de la admisión, se concede al recurrente un plazo de treinta días para presentar el escrito de interposición del recurso (sujeto a requisitos de formato y extensión), y posteriormente el mismo plazo a las partes personadas para presentar el escrito de oposición.

153. Finalmente, la sección a la que corresponda (en función de una distribución de materias aprobada por el TS) la resolución del recurso dictará **sentencia** en la que fijará la interpretación sobre las normas supuestamente infringidas (es la misión propia del recurso de casación) y, en caso de estimar el recurso, resolverá el caso concreto planteado, lo que puede llevar a estimar o desestimar el recurso contencioso-

administrativo (art. 93.1 LJCA). En casos justificados podrá ordenar la retroacción de actuaciones y reenviar el asunto al órgano *a quo*.

154. Una vez que se supera el (difícil) filtro de admisión, el recurrente no será **condenado en costas** aunque pierda, salvo que se aprecie mala fe o temeridad (art. 93.4 LJCA). Al igual que sucede con el recurso de apelación, el de casación suspende la ejecución de la sentencia, aunque puede solicitarse la ejecución provisional (art. 88 LJCA).

8. LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS

8.1. Concepto y parámetros constitucionales

155. La **ejecución de las sentencias** es una potestad jurisdiccional, no administrativa (art. 117 CE). El derecho a la tutela judicial (24.1 CE) incluye también el derecho a que la sentencia se ejecute. Es competente el órgano judicial que conoce del asunto en primera instancia (que a veces no es quien ha dictado la sentencia que se ejecuta). La Administración dispone de un plazo de cumplimiento voluntario, antes de que cualquier interesado pueda pedir la ejecución forzosa. El plazo se computa, no desde que se dicta la sentencia firme, sino desde que llega a la Administración la comunicación de la sentencia firme (art. 104 LJCA), y es de dos meses en general y tres cuando la sentencia condena al pago de cantidad líquida.

8.2. Procedimiento aplicable a la ejecución

156. Finalizado el plazo de cumplimiento voluntario, y mientras no conste en autos la total ejecución de la sentencia, las partes y cualquier persona afectada por el fallo podrán promover un **incidente** para que se decida, tras oír a las partes y mediante un auto, que se puede recurrir en apelación o casación, todo lo relativo a la ejecución: qué debe hacerse concretamente en la ejecución, plazo máximo, adopción de medidas dirigidas a obtener el cumplimiento efectivo.

157. Aunque no puede suspenderse el cumplimiento ni declararse la inejecución total o parcial del fallo (art. 105 LJCA), el obligado al cumplimiento de la sentencia puede solicitar que se declare la **imposibilidad de ejecutarla** por causas materiales o legales, decidiendo el órgano judicial tras dar audiencia a las partes y estableciendo las medidas dirigidas a dotar de la mayor efectividad a la sentencia (fijando, en su caso, posibles indemnizaciones). Por el mismo procedimiento se puede acordar la expropiación de los derechos o intereses legítimos reconocidos en una sentencia frente a la Administración, por causas de especial gravedad previstas en el artículo 105.3 LJCA.

8.3. Medidas a disposición de los órganos judiciales para conseguir el cumplimiento de las sentencias

158. En caso de que no se cumpla voluntariamente la sentencia, se pueden utilizar **medios coactivos** como la imposición de multas coercitivas, la comunicación al Fiscal para que ponga en marcha la persecución penal del responsable del incumplimiento, o bien que el juez imparta órdenes a funcionarios concretos para que cumplan.

159. Para evitar que la Administración burle la sentencia dictando un acto nuevo que sea similar al anulado, obligando al particular a iniciar un nuevo pleito, se prevé que esos actos son nulos y su nulidad puede ser declarada en ejecución de sentencia, sin iniciar un nuevo pleito. (art. 103, apartados 4 y 5 LJCA).

9. BIBLIOGRAFÍA

9.1. Bibliografía citada

Rafael CABALLERO SÁNCHEZ, "La extensión del Derecho administrativo y su proyección contencioso-administrativa", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 4 (2021), pp. 7-65.

Dolors CANALS AMETLLER, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003.

José ESTEVE PARDO, "La extensión del Derecho público. Una reacción necesaria", *Revista de Administración Pública*, núm. 189 (2012), pp. 11-40.

Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, "¿Huida o expansión del Derecho administrativo?", *Revista española de Derecho administrativo*, núm. 209 (2020), pp. 139-170.

9.2. Bibliografía complementaria recomendada

José María BAÑO LEÓN, "La planta jurisdiccional administrativa como obstáculo a la tutela judicial efectiva", *El Cronista*, 99 (2022), pp. 58-67.

Alejandro HUERGO LORA, "Un contencioso-administrativo sin recursos ni actividad impugnada", *Revista de Administración Pública*, 189 (2012), pp. 41-73.

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, Iustel, Madrid, 2010.

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *1700 preguntas sobre Contencioso-Administrativo*, Francis Lefevbre, Madrid, 2017.

Francisco VELASCO CABALLERO, "Poderes del Tribunal Supremo en la casación contencioso-administrativa", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 182 (2017), pp. 135-180.