Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 845-881
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 XUDICIAL DA ADMINISTRACIÓN

Alejandro Huergo Lora
Universidad de Oviedo

SUMARIO: 1. INTRODUCIÓN: 1.1. Significado constitucional do control xudicial da Administración; 1.2. A opción por unha orde xurisdicional especializada.—2. A XURISDICIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: 2.1. Ámbito da xurisdición contencioso-administrativa: *2.1.1. A cláusula xeral; 2.1.2. Materias incluídas; 2.1.3. Materias atribuídas a outras ordes xurisdicionais;* 2.2. Organización: *2.2.1. Características do modelo elixido; 2.2.2. Seccións do contencioso-administrativo dos tribunais de instancia (ata o de agora, xulgados do contencioso-administrativo); 2.2.3. Salas do contencioso-administrativo dos tribunais superiores de xustiza; 2.2.4. Sección do contencioso-administrativo do Tribunal Central de Instancia (ata o de agora, xulgados centrais do contencioso-administrativo); 2.2.5. Sala do contencioso-administrativo da Audiencia Nacional; 2.2.6. Sala do contencioso-administrativo do Tribunal Supremo.*—3. AS PARTES: 3.1. Os suxeitos do proceso contencioso-administrativo: *3.1.1. O recorrente ou demandante; 3.1.2. A parte demandada; 3.1.3. Os codemandados;* 3.2. Requisitos xerais das partes: *3.2.1. Capacidade; 3.2.2. Lexitimación; 3.2.3. Postulación.*—4. OBXECTO DO PROCESO: 4.1. Significado do obxecto do proceso: pretensións e actividade administrativa impugnada; 4.2. As diferentes vías procesuais: *4.2.1. O recurso contra actos administrativos; 4.2.2. O recurso contra regulamentos; 4.2.3. O recurso contra a inactividade; 4.2.4. O recurso contra a vía de feito*; 4.3. A dinámica do obxecto do proceso: *4.3.1. A contía; 4.3.2. Acumulación e ampliación do recurso.*—5. O PROCEDEMENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: 5.1. Elementos comúns previos ao comezo do proceso: *5.1.1. O esgotamento da vía administrativa previa; 5.1.2. O prazo de interposición do recurso; 5.1.3. O requirimento interadministrativo;* 5.2. O procedemento ordinario: *5.2.1. O escrito de interposición; 5.2.2. Remisión do expediente e emprazamento dos interesados; 5.2.3. Demanda e contestación. Alegacións previas; 5.2.4. Proba; 5.2.5. Conclusións; 5.2.6. Sentenza;* 5.3. O procedemento abreviado: *5.3.1. Ámbito*

de aplicación; 5.3.2. Especialidades; 5.4. Os procedementos especiais: *5.4.1. Para a protección de dereitos fundamentais; 5.4.2. Cuestión de ilegalidade; 5.4.3. En caso de suspensión previa de acordos; 5.4.4. Extensión de efectos das sentenzas; 5.4.5. Outros procedementos especiais.*—6. AS MEDIDAS CAUTELARES: 6.1. Concepto e 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. A caución ou contracautela*; 6.2. Procedemento: *6.2.1. Procedemento ordinario; 6.2.2. Medidas cautelares.*—7. OS RECURSOS: 7.1. O recurso de reposición; 7.2. O recurso de apelación: *7.2.1. Resolucións impugnables; 7.2.2. Procedemento;* 7.3. O recurso de casación: *7.3.1. Características; 7.3.2. Resolucións impugnables; 7.3.3. O interese casacional obxectivo; 7.3.4. Procedemento do recurso de casación.*—8. A EXECUCIÓN DAS SENTENZAS: 8.1. Concepto e parámetros constitucionais; 8.2. Procedemento aplicable á execución; 8.3. Medidas ao dispor dos órganos xudiciais para conseguir o cumprimento das sentenzas.— 9. BIBLIOGRAFÍA: 9.1. Bibliografía citada; 9.2. Bibliografía complementaria recomendada

1. INTRODUCIÓN

1.1. Significado constitucional do control xudicial da Administración

1. O establecemento dun sistema de **control xudicial da Administración** non é unha opción para o lexislador, senón que cumpre unha dobre función constitucional. Nun Estado de dereito (art. 1.1 da Constitución española [CE]) no que os cidadáns e os poderes públicos están suxeitos á Constitución e ao resto do ordenamento xurídico (art. 9.1 CE), no que se garante o principio de legalidade e o de seguridade xurídica (art. 9.3 CE) e no que a Administración ten, especificamente, un sometemento pleno á lei e ao dereito (art. 103.1 CE), **resulta imprescindible** que existan vías para que os xulgados e tribunais, aos que corresponde en exclusiva o exercicio da potestade xurisdicional (art. 117.3 CE), poidan ter a última palabra sobre se as distintas administracións públicas e entes de dereito público respectaron, ou non, o ordenamento xurídico na súa actuación.

2. Así o esixe, por unha banda, e co máximo nivel de protección constitucional (dereito fundamental susceptible de recurso de amparo), o artigo 24.1 CE, que proclama o dereito á **tutela xudicial efectiva**. Doutra banda, e xa fóra do catálogo de dereitos fundamentais, o artigo 106.1 CE dispón que "os Tribunais controlan a potestade regulamentaria e a legalidade da actuación administrativa, así como o sometemento desta aos fins que a xustifican" (*supra* § 4.18). A xurisdición contencioso-administrativa, á vez que tutela os dereitos e intereses das persoas físicas ou xurídicas que solicitan esa tutela, consegue a finalidade —de interese público e non só particular— de controlar que a actuación administrativa —en sentido amplo, que inclúe tamén a potestade regulamentaria— se axuste ao ordenamento xurídico —tamén de forma ampla, o que inclúe que esa actividade non só se axuste á lei no seu contido senón que se leve a cabo coa finalidade prevista polo ordenamento xurídico, excluíndo a desviación de poder—(*supra* § 5.43).

1.2. A opción por unha orde xurisdicional especializada

3. En España, como en moitos outros estados da familia europea continental *(civil law)*, o coñecemento dos litixios coas administracións corresponde, fundamentalmente, a unha **orde xurisdicional especializada**, denominada **contencioso-administrativo**. Mencionada na CE [art. 153.*c)*], regúlase actualmente na Lei 29/1998, do 13 de xullo, da xurisdición contencioso-administrativa (LXCA). Esta lei, que sufriu reformas importantes, constitúe en boa medida unha actualización da anterior Lei da xurisdición contencioso-administrativa do 27 de decembro de 1956, que, a pesar do contexto ditatorial en que foi aprobada, estableceu gran parte dos postulados do actual sistema de xustiza administrativa. Naqueles casos en que a competencia para coñecer dun litixio da Administración non lle corresponde á xurisdición contencioso-administrativa, entran en xogo outros tribunais (civís, sociais ou penais, aínda que estes dirimen responsabilidades de persoas físicas ou xurídicas, mais non da Administración, que como moito pode comparecer como responsable civil subsidiario), nos que a Administración pode comparecer como demandada pero tamén como demandante. Así ocorre, por exemplo, cando a Administración é titular dun ben patrimonial (*supra* § 30.61).

4. Aínda que a orixe do contencioso-administrativo (en Francia) fundaméntase na idea de que os tribunais non deben controlar a Administración —e neste sentido o contencioso era unha institución non xudicial—, actualmente en España a orde contencioso-administrativa é unha **orde xurisdicional**, integrada para todos os efectos no poder xudicial. A orde contencioso-administrativa debe ter as mesmas garantías que as demais, sen ser en ningún caso un foro privilexiado para a Administración. Isto afecta, por suposto, ao réxime dos xuíces e maxistrados, que reúnen as mesmas características de independencia, inamovilidade, responsabilidade e sometemento unicamente ao imperio da lei que nas demais ordes xurisdicionais, e tamén á regulación do proceso, baseada estritamente o principio de igualdade de partes. A Lei 1/2000, do 7 de xaneiro, de axuizamento civil (LAC) é supletoria da LXCA (disposición final 1.ª LXCA e art. 4 LAC), o que permite que esta última deixen man da primeira, sobre todo, a regulación de cuestións procesuais como a práctica da proba, a presentación de escritos, a realización de actos procesuais etc.

2. A XURISDICIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

2.1. Ámbito da xurisdición contencioso-administrativa

2.1.1. A cláusula xeral

5. Fronte a modelos históricos nos que só se permitía que os tribunais controlasen a actuación administrativa nalgunhas materias concretas ("sistema de lista"), actualmente a competencia da xurisdición contencioso-administrativa delimítase a través dunha **cláusula xeral** recollida no artigo 1.1 LXCA: "Os xulgados e tribunais

da orde contencioso-administrativa coñecerán das pretensións que se deduzan en relación coa **actuación das administracións públicas suxeita ao Dereito administrativo**, coas disposicións xerais de rango inferior á lei e cos decretos lexislativos cando excedan os límites da delegación".

6. Por tanto, o contencioso non se ocupa de calquera conflito entre a Administración, en sentido estrito (é dicir, calquera ente de dereito público) e un particular, senón daquelas cuestións que xurdan na actividade dun ente público que estea sometida ao Dereito administrativo (non ao dereito privado), fronte a un particular ou fronte a outro ente público. En consecuencia, moitos preitos coa Administración se tramitan perante a xurisdición civil ou social.

7. Dito doutro xeito, para que sexa competente a xurisdición contencioso-administrativa deben darse **dúas condicións**: (1) que o litixio se produza en relación con (ou a partir de) unha **actuación** dunha **administración pública**, que na actualidade, conforme o artigo 2 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público (LRXSP) inclúe non só as administracións xerais ou territoriais, senón tamén a outras entidades instrumentais como organismos autónomos, axencias ou entidades públicas empresariais, sempre que se trate de entes de dereito público; e (2) que esa actuación estea **sometida ao Dereito administrativo** (o que non sempre sucede, porque o Dereito administrativo é un dereito exclusivo da Administración no sentido de que só ela pode utilizalo, pero non é un dereito universal da Administración, posto que nalgúns casos esta actúa en réxime de dereito privado) (*supra* § 2.29).

2.1.2. Materias incluídas

8. A expresión "**actuación** (…) suxeita ao dereito administrativo" inclúe todo tipo de actuación administrativa e, por tanto, non só os actos administrativos senón tamén (por suposto), os plans, os contratos e os regulamentos ou "disposicións xerais de rango inferior á lei". En canto ás normas con rango de lei aprobadas polo Goberno (ou os gobernos autonómicos, cando o prevén os estatutos de autonomía), os decretos-leis son recorribles exclusivamente ante o Tribunal Constitucional (TC), pero os decretos lexislativos poden ser recorridos ante a xurisdición contencioso-administrativa "cando excedan os límites da delegación" *(ultra vires)*, segundo o artigo 1.1 LXCA, que desenvolve o que implicitamente di o artigo 82.6 CE.

9. Enténdese por "**administracións públicas**" (art. 1.2 LXCA) todas as administracións territoriais ou xerais e os entes do sector público con forma de personificación xurídico-pública (administracións institucionais, instrumentais ou especiais, *supra* § 1.21 e § 8).

10. A orde xurisdicional contencioso-administrativo tamén coñece dos actos e disposicións das **corporacións de dereito público** (por exemplo, colexios profesionais) na medida que exerzan **potestades administrativas** (como ocorre coas sancións disciplinarias e coa admisión ou expulsión do colexio, que determina a posibilidade, ou non, de exercer a profesión) (*supra* § 8.24).

11. Os **entes do sector público que teñan unha forma de personificación xurídico-privada** (sociedades mercantís e fundacións públicas) non poden ser, con carácter xeral, demandados ante a xurisdición contencioso-administrativa. Naquelas materias, como os contratos, nas que se prevé que a súa actividade sexa controlada pola xurisdición contencioso-administrativa, establécese un recurso previo ante unha Administración pública, cuxa resolución será a que se recorra, se é o caso, en vía contencioso-administrativa (artigos 44.6 e 321.5 da Lei 9/2017, do 8 de novembro, de contratos do sector público, —LCSP—) (*supra* § 19.139).

12. Normalmente, só as administracións públicas e entes de dereito público poden actuar en réxime de dereito administrativo, polo que, aínda que hai supostos de actuación administrativa en réxime de dereito privado, a actuación de **suxeitos privados en réxime de Dereito administrativo** é máis limitada. Unha excepción parcial é o caso dos concesionarios, que poden exercer potestades administrativas (en réxime, por tanto, de Dereito administrativo) por delegación da administración. Normalmente, a súa actuación será recorrible perante a Administración concedente, cuxa actuación será, pola súa vez, recorrible perante a xurisdición contencioso-administrativa, mais tamén é posible que a lexislación sectorial permita o recurso contencioso-administrativo directo contra actuacións do concesionario [art. 2.*d)* LXCA].

13. É discutible en que medida se está estendendo a **aplicación do Dereito administrativo ás entidades privadas** que forman parte do sector público institucional, e se esta extensión alcanza tamén aos suxeitos privados que exercen funcións públicas (*supra* § 2.32 e 33). Os autores que sosteñen que se está producindo esta extensión (CANALS, 2002, ESTEVE, 2012, GARCÍA-ANDRADE, 2020) defenden tamén a necesidade de ampliar de forma correlativa o ámbito da xurisdición contencioso-administrativa (CABALEIRO, 2021: 54).

14. Hai **órganos do Estado (e das comunidades autónomas**), que constitucionalmente non son administracións públicas (Congreso dos Deputados, Senado, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e Defensor do Pobo, así como as asembleas lexislativas das comunidades autónomas e das institucións autonómicas análogas ao Tribunal de Contas e ao Defensor do Pobo) cuxa actividade administrativa ("actos e disposicións en materia de persoal, administración e xestión patrimonial suxeitos ao dereito público") está sometida á xurisdición contencioso-administrativa (art. 1.3 LXCA) (*supra* § 2.31). Iso débese á necesidade de proporcionar tutela xudicial efectiva a quen se relaciona con eses órganos (funcionarios, contratantes, suxeitos que sofren danos imputables a estes), e á semellanza desa actividade coa actuación administrativa sometida aos tribunais contencioso-administrativos. Trátase, en todo caso, dunha actividade secundaria ou instrumental de tales órganos constitucionais (parlamentos, TC), en relación coa súa actividade principal (a lexislativa, por exemplo). O caso do Consello Xeral do Poder Xudicial (CXPX) e, con matices, dos órganos de goberno dos xulgados e tribunais é algo diferente, porque tampouco son administracións, pero neles (sobre todo o CXPX) a actividade "administrativa" non é secundaria ou instrumental, senón principal, e está sometida á xurisdición contencioso-administrativa [artigo 1.3.b) LXCA].

15. O artigo 2.*a)* LXCA rectifica a antiga exención dos **"actos políticos"** (típica "válvula de seguridade" que exclúe o control contencioso-administrativo nun réxime

autoritario ou ditatorial). Por moi político (ou discrecional) que sexa un acto, é recorrible en todo caso e os tribunais poderán controlalo en todo aquilo que estea xuridicamente programado ou predeterminado (por exemplo, os seus elementos regrados, o procedemento, o fin, etc.) (*supra* § 5.39). Outra cousa son os actos gobernamentais que non están sometidos ao Dereito administrativo senón á Constitución (formulación dunha cuestión de confianza, por exemplo) ou ao dereito internacional (como o *placet* do Goberno a un diplomático estranxeiro: ATS do 19 de febreiro de 2018, ECLI:ES:TS:2018:2075A)

16. Un exemplo tradicional de "acto político" era a concesión dun **indulto** polo Goberno. Ao respecto, a xurisprudencia deixou claro que o real decreto que concede o indulto é impugnable ante a Xurisdición contencioso-administrativa, aínda que o alcance real do control é limitado, pois na súa actual regulación, a Lei do indulto (Lei do 18 de xuño de 1870 establecendo regras para o exercicio da graza de indulto) nin sequera esixe expresamente a motivación do indulto, e apenas se conteñen parámetros para a decisión gobernativa. Nun asunto no que o Goberno lle concedeu un indulto parcial a un condutor "suicida" sen que aparentemente houbese ningunha razón de xustiza ou utilidade social que o xustificase, o Tribunal Supremo admitiu a trámite un recurso contra o real decreto de indulto e considerou que este indulto era arbitrario (precisamente por carecer de toda xustificación) e por tanto inconstitucional (por infracción do art. 9.3 CE) e nulo (STS do 20 de novembro de 2013, ECLI:ES:TS:2013:5997).

17. En materia de **responsabilidade patrimonial ou extracontractual**, actualmente é competente a xurisdición contencioso-administrativa "calquera que sexa a natureza da actividade ou o tipo de relación de que derive, non podendo ser demandadas aquelas [as administracións públicas] por este motivo ante as ordes xurisdicionais civil ou social, aínda cando na produción do dano concorran con particulares ou conten cun seguro de responsabilidade" [art. 2.*e)*].

18. Con frecuencia, para resolver a cuestión litixiosa, que é necesariamente de Dereito administrativo (art. 1.1), é preciso resolver unha **cuestión previa** doutra natureza.

19. Por exemplo, para saber se unha sociedade mercantil ten dereito á **retaxación dun ben** expropiado (cuestión xurídico-administrativa regulada na Lei do 16 de decembro de 1954 sobre expropiación forzosa, LEF), é necesario saber se esa mercantil é realmente a sucesora da que foi expropiada (cuestión mercantil, posto que poden producirse fusións, escisións ou cesións globais de activo e pasivo).

20. A xurisdición contencioso-administrativa tamén é competente para resolver esas **cuestións prexudiciais**, salvo que sexan de carácter constitucional (aquí procede a formulación dunha cuestión de inconstitucionalidade, art. 163 CE) ou penal. Neste último caso será necesario o pronunciamento dos tribunais penais, posto que un tribunal contencioso-administrativo, por exemplo, non pode declarar a nulidade dun acto administrativo por ser constitutivo de delito ou derivado deste (art. 47.1 *d)* da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas, LPAC), sen que un tribunal penal declarase que se cometeu ese delito. A decisión do órgano xudicial contencioso-administrativo sobre a cuestión prexudicial só produce efectos dentro deste proceso, pero non vincula o tribunal (civil, social etc.) que sexa competente para coñecer desta a título principal.

2.1.3. Materias atribuídas a outras ordes xurisdicionais

21. O artigo 3 LXCA deixa fóra determinadas cuestións, algunhas das cales puidesen a primeira vista parecer incluídas na cláusula xeral porque se refiren á actividade da administracións públicas sometida a Dereito administrativo. É preciso lembrar que, en caso de dúbida na delimitación competencial coa **xurisdición civil**, esta ten *vis attractiva*, como recoñece o artigo 9.2 da Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do poder xudicial (LOPX) (*supra* § 32.91).

22. A delimitación coa orde **xurisdicional social** é especialmente complexa, porque, por razóns de política lexislativa, decidiuse que bastantes actos das administracións públicas suxeitos a Dereito administrativo, pero relativos a materia laboral e/ou de seguridade social, estean sometidos á xurisdición social, cuxa lei reguladora é a que efectúa a delimitación (Lei 36/2011, do 10 de outubro, reguladora da xurisdición social, art. 2).

23. Así, é competente a xurisdición social para os asuntos relativos a sancións en materia laboral e de seguridade social, prestacións de seguridade social, prevención de riscos laborais (tamén de todo tipo de empregados públicos) ou resolucións administrativas en expedientes de regulación de emprego. En materia de empregados públicos laborais, as cuestións entre a Administración e o empregado son competencia da xurisdición social, pero as relativas ao acceso ao **emprego público** (oposicións, concursos etc.) eran tradicionalmente da xurisdición contencioso-administrativa, ata que a Sala do social do TS interpretou que a Lei 36/2011 atribuíraas á xurisdición social. Na disposición final 20ª. da Lei 22/2021, de orzamentos xerais do Estado para 2022, modificouse a Lei 36/2011 para volver atribuílas á xurisdición contencioso-administrativa, pero a STC 145/2022 declarouna inconstitucional por exceder o contido constitucionalmente admisible das leis de orzamentos.

24. Tampouco lle corresponde ao contencioso-administrativo o recurso contencioso-administrativo **militar**, regulado na Lei procesual militar (Lei orgánica 2/1989, do 13 de abril) e referido a actos administrativos disciplinarios, que son recorribles, por tanto, non ante a xurisdición contencioso-administrativa, senón ante a militar.

25. Mención á parte merece o caso dos recursos que se interpoñan contra as **normas forais fiscais** das xuntas xerais dos territorios históricos de Áraba, Guipúscoa e Biscaia. Son normas que, aínda que non teñen rango legal, poden regular tributos (materia reservada normalmente á lei). Aínda que viñan sendo recorribles (como regulamentos) ante a xurisdición contencioso-administrativa, a Lei orgánica 1/2010, do 19 de febreiro, de modificación das leis orgánicas do Tribunal Constitucional e do Poder Xudicial, "blíndaas ", no sentido de que só son recorribles ante o TC (cos matices que establece a STC 118/2016, que realiza unha interpretación conforme coa Constitución).

26. Os **conflitos de xurisdición** (conflitos entre a Administración e órganos xurisdicionais) correspóndenlle ao Tribunal de Conflitos de Xurisdición (Lei orgánica 2/1987, do 18 de maio, de conflitos xurisdicionais), cuxas decisións poden ser recorridas, en caso de vulneren dereitos fundamentais, en amparo perante o TC.

2.2. Organización

2.2.1. Características do modelo elixido

27. Existen **tres chanzos** na xurisdición contencioso-administrativa que permiten subir, a través de sucesivos **recursos de apelación e casación**, ao TS, do mesmo xeito que na orde civil (onde temos xulgados de primeira instancia, agora convertidos en seccións do civil dos tribunais de instancia, audiencias provinciais e Sala Primeira do Tribunal Supremo).

28. Na orde contenciosa existen **dúas peculiaridades**. A primeira é que atopamos dous camiños paralelos e converxentes: un discorre desde os xulgados (provinciais) do contencioso-administrativo (que, a partir da Lei orgánica 1/2025, de medidas en materia de eficiencia do servizo público de xustiza, que reforma a LOPX, se transforman en seccións do contencioso-administrativo dos tribunais de instancia), pasa polas salas do contencioso-administrativo dos tribunais superiores de xustiza (autonómicos) e chega á Sala Terceira do Tribunal Supremo, e outro (paralelo) discorre desde os xulgados centrais do contencioso-administrativo, (agora transformados en Sección do contencioso-administrativo do Tribunal Central de Instancia) continúa pola Sala do Contencioso-Administrativo da Audiencia Nacional e chega tamén á Sala Terceira do Tribunal Supremo. Segundo a materia, uns asuntos van polo circuíto territorial e outros polo central. Ata a reforma operada pola Lei orgánica 1/2025, o primeiro chanzo estaba formado por órganos unipersoais (xulgados do contencioso-administrativo e xulgados centrais do contencioso-administrativo). Agora, en cambio, os órganos unipersoais integráronse en órganos colexiados en todas as ordes xurisdicionais, malia que a competencia que antes lle correspondía a un xulgado, agora correspóndelle a unha determinada "praza" da sección do contencioso-administrativo do correspondente Tribunal de Instancia (ou Central de Instancia). A Lei orgánica 1/2025 prevía que estes dous novos órganos se constituísen, como así foi, o 31 de decembro de 2025, substituíndo aos xulgados e xulgados centrais.

29. Ademais, existe unha **diferenza fundamental coa orde civil**. Neste, todos os asuntos, calquera que sexa a súa materia ou contía, comezan nun tribunal de primeira instancia, cuxa sentenza é recorrible en apelación ante unha audiencia provincial, cuxa sentenza é, pola súa vez, recorrible en casación ante o TS (aquí xa con requisitos de admisión estritos). En cambio, no contencioso-administrativo a lei distribúe o coñecemento inicial dos asuntos, en función da materia, entre os cinco tipos de órganos xudiciais. Os tribunais de instancia (antigos xulgados) non coñecen en primeira instancia de todos os asuntos, senón só dalgúns deles, que a lei considera menos relevantes (pola súa contía) ou masivos (persoal, estranxeiría, asilo etc.). Existe, ademais, un límite económico significativo para acceder á apelación (30.000 euros). Séguese, na atribución de asuntos a órganos xudiciais, o criterio de que a actuación de **cada tipo de órgano administrativo** só é recorrible ante un tipo concreto de órgano xudicial: a do Consello de Ministros, ante o TS; a de ministros e secretarios de Estado, ante a Sala do Contencioso-Administrativo da Audiencia Nacional; a dalgúns outros órganos

da Administración central, ante a Sección do contencioso-administrativo do Tribunal Central de Instancia; a dos consellos de goberno das comunidades autónomas, ante as salas do contencioso-administrativo dos tribunais superiores de xustiza, mentres que os as seccións do contencioso-administrativo dos tribunais de instancia (antigos xulgados do contencioso-administrativo) encárganse da actividade local e unha parte da autonómica e da estatal periférica. Todo iso prexudica a tutela xudicial efectiva (en moitos casos o demandante só ten dereito a unha sentenza, pois as posibilidades de recurso contra ela limítanse a unha casación de moi difícil acceso) e pode prexudicar tamén a percepción de imparcialidade (moi poucos xuíces controlan todos os actos que proceden de determinados órganos administrativos).

2.2.2. Seccións do contencioso-administrativo dos tribunais de instancia (anteriormente, xulgados do contencioso-administrativo)

30. Ocúpanse dos **recursos contra actos** (non dos regulamentos) **das entidades locais**, excluída a impugnación de calquera clase de instrumentos de plan urbanístico (art. 8.1 LXCA). Tamén son competentes para coñecer dalgúns **actos autonómicos**, sempre que **non procedan do Consello de Goberno** (art. 8.2 LXCA).

31. Correspóndenlles tamén (con algunhas excepcións) os **recursos** que se **deduzan fronte a disposicións e actos da Administración periférica** ou territorial do Estado (*supra* § 9.34) e das comunidades autónomas (*supra* § 10.46) e contra os actos dos **organismos, entes, entidades ou corporacións de dereito público** cuxa competencia non se estenda a todo o territorio nacional (por exemplo, as universidades) e contra algunhas resolucións dos **órganos superiores** cando confirmen integramente os ditados por aqueles en vía de recurso, fiscalización ou tutela (art. 8.3 LXCA). Tamén lles corresponden os recursos contra todas as resolucións que se diten en materia de **estranxeiría** pola Administración periférica do Estado ou das comunidades autónomas (art. 8.4 LXCA).

32. Debido á súa proximidade e á inmediatez da súa actuación, correspóndenlles asuntos como as autorizacións de **entrada en domicilio** (para a execución de actos administrativos) e a autorización ou ratificación de medidas ordenadas polas autoridades sanitarias que limiten ou restrinxan dereitos fundamentais e se refiran a persoas concretas (art. 8.6 LXCA). Deixamos de lado, pola súa especialidade, o contencioso-electoral.

2.2.3. Salas do contencioso-administrativo dos tribunais superiores de xustiza

33. As salas teñen unha **tripla función**: coñecen de certos asuntos en **única instancia** (é dicir, son o órgano que recebe o recurso por primeira vez), coñecen dos **recursos de apelación** contra sentenzas dos xulgados do contencioso-administrativo e coñecen tamén do chamado **"recurso de casación autonómico"**, que é o que se interpón contra sentenzas da propia sala por suposta vulneración de dereito autonómico.

34. Conforme o artigo 10.1 LXCA, en **única instancia** coñecen dos recursos interpostos contra todos os actos autonómicos e locais que non lles correspondan aos xulgados e contra todos os recursos interpostos contra actos da Administración

estatal que non lles correspondan nin aos xulgados nin a outros órganos contencioso-administrativo (TS, Audiencia Nacional, xulgados centrais), posto que ás salas lles corresponde a competencia residual. Tamén coñecen dos recursos interpostos contra a actividade administrativa dos parlamentos autonómicos e órganos equiparables ao Tribunal de Contas ou ao Defensor do Pobo. Destaca a competencia para coñecer dos recursos contra resolucións dos tribunais económico-administrativos rexionais (e os do central en materia de tributos cedidos) e os recursos contra resolucións dos órganos autonómicos de recursos contractuais (ou o central, cando se pronuncia sobre contratos autonómicos ou locais).

35. A Lei 3/2020, do 18 de setembro, de medidas procesuais e organizativas para facer fronte ao covid-19 no ámbito da Administración de xustiza, engadíralles a competencia para autorizar ou aprobar as medidas acordadas por autoridades sanitarias autonómicas que restrinxisen ou limitasen dereitos fundamentais e tivesen alcance xeral (por exemplo, peches perimetrais). Con todo, a STC 70/2022, FX 7, declarou inconstitucional e nula esta norma, considerando que mediante esta autorización xudicial están a atribuírselle á xurisdición contencioso-administrativa funcións regulamentarias que, de acordo coa Constitución e os estatutos de autonomía, lle corresponden unicamente ao Goberno.

2.2.4. Sección do contencioso-administrativo do Tribunal Central de Instancia (ata o de agora, xulgados centrais do contencioso-administrativo)

36. Despois de que, en 1977, se crease a sala do contencioso-administrativo da Audiencia Nacional coa función de ser o foro da Administración central do Estado (salvo o Consello de Ministros e as comisións delegadas, que continuaron atribuídos en exclusiva ao TS), a LXCA de 1998 pon en funcionamento os **xulgados centrais** para que descarguen de asuntos a devandita sala, facéndose cargo dunha parte das súas competencias (do mesmo xeito que fan os xulgados do contencioso-administrativo en relación cos TSX). Coa Lei orgánica 1/2025, os xulgados centrais do contencioso-administrativo convértense en Sección do contencioso-administrativo dun novo Tribunal Central de Instancia.

37. Así, conforme o artigo 9.1 LXCA **coñecen** dos actos de ministros e secretarios de Estado en materia de persoal (salvo excepcións), das sancións impostas por órganos da Administración central do Estado nos mesmos termos que os xulgados provinciais (ata 60.000 euros ou seis meses), das reclamacións de responsabilidade patrimonial resoltas por ministros ou secretarios de Estado ata 30.050 euros, de recursos contra actos e disposicións de organismos públicos con competencia sobre todo o territorio nacional (salvo certos casos en que lle corresponden ao TSX), recursos contra resolucións que non admitan peticións de asilo político, recursos contra resolucións do Tribunal Administrativo do Deporte (sancións a deportistas) ou o peche de páxinas web ordenado pola Comisión de Propiedade Intelectual.

2.2.5. Sala do contencioso-administrativo da Audiencia Nacional

38. Do mesmo xeito que as salas do contencioso-administrativo dos TSX , esta sala ten unha **dobre función** como órgano de **instancia** (en certos asuntos, funda-

mentalmente actos de ministros e secretarios de Estado non atribuídos aos xulgados centrais) e como tribunal de **apelación** fronte ás sentenzas das distintas "prazas" da sección do contencioso-administrativo do Tribunal Central de Instancia. Na liña de descargar ao TS, a Lei orgánica 1/2025 aclara que a atribución a esta sala da competencia para coñecer de recursos contra actos que procedan de ministros e secretarios de Estado opera "aínda cando se adopten logo do informe ou acordo do Consello de Ministros ou das comisións delegadas do Goberno".

39. A súa competencia como tribunal de **instancia** é bastante ampla, pois inclúe tamén os recursos contra resolucións do Tribunal Económico-Administrativo Central (salvo en materia de tributos cedidos), do Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuais (sempre que o contrato sexa da Administración do Estado), e de numerosos organismos reguladores e independentes, como (entre outros) o Banco de España, a Comisión Nacional do Mercado de Valores (CNMV), a Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia (CNMC), a Xunta Arbitral de Tributos, a Axencia Española de Protección de Datos, o Consello Económico e Social, o Consello de Seguridade Nuclear, o Instituto Cervantes, o Instituto de Contabilidade e Auditoría de Contas, a Autoridade Independente de Protección do Informante ou o Consello de Universidades (art. 11.1 LXCA).

40. A Lei 3/2020, do 18 de setembro, atribuíalle a competencia de autorizar ou aprobar as medidas adoptadas por autoridades sanitarias estatais que limitasen ou restrinxisen dereitos fundamentais e tivesen alcance xeral. Secasí, igual que se dixo antes en relación coa mesma competencia dos tribunais superiores de xustiza (*supra* § 34.35), a STC 70/2022, FX 8, declarou a norma atributiva desa competencia inconstitucional e nula.

2.2.6. Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo

41. Como órgano de **instancia**, coñece dos recursos que se interpoñan contra actos e disposicións do Consello de Ministros e as súas comisións delegadas. Tamén coñece dos recursos contra actos e disposicións do CXPX e contra actos ditados na actividade "administrativa" do Congreso dos Deputados, Senado, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e Defensor do Pobo, e igualmente dos recursos que se interpoñan contra actos da Xunta Electoral Central e outros previstos na lexislación electoral (art. 12.1 LXCA).

42. Coñece tamén de todos os recursos de **casación** (salvo os que se fundan en infracción de dereito autonómico polas salas do contencioso-administrativo dos TSX), incluídos os que se interpoñen contra resolucións do Tribunal de Contas (art. 12.2 a) e b) LXCA).

3. AS PARTES

3.1. Os suxeitos do proceso contencioso-administrativo

3.1.1. O recorrente ou demandante.

43. O suxeito que inicia o proceso contencioso-administrativo é o **recorrente ou demandante**. O proceso contencioso-administrativo é impugnatorio dalgunha

actividade administrativa, polo que o máis frecuente é que o demandante sexa unha **persoa física ou xurídica privada**. Cando actúa en réxime de Dereito administrativo, a Administración está dotada de autotutela e non necesita acudir á xurisdición, podendo exercer as súas potestades ou facer valer os seus dereitos a través de actos administrativos (*supra* § 17.82). É o suxeito afectado por ese acto o que acudirá á xurisdición contencioso-administrativa.

44. Existen, con todo, varias situacións nas que as **administracións** asumen a posición de **demandante** . Así, cando queren deixar sen efecto un acto seu que consideran anulable (aínda que non nulo) e que é favorable para os interesados. Nese caso, a Administración debe impugnar en vía contencioso-administrativa o seu propio acto, previamente declarado lesivo, e o particular favorecido polo acto asume a posición de demandado (recurso de lesividade, art. 107 LPAC) (*supra* § 33.35). Tamén cando un ente público impugna un acto, ditado por outra Administración, que lle causa un prexuízo, normalmente por invadir as súas competencias, ou ben demanda o incumprimento dun convenio entre ambas. Así mesmo, existen órganos que teñen asignada a función de impugnar actos administrativos que prexudiquen ou lesionen un ben xurídico cuxa tutela teñan encomendada, como sucede coa CNMC, que ten, entre outras, a competencia de impugnar actos ditados por calquera Administración que atenten contra a unidade de mercado (art. 27 da Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado [LGUM] e arts. 127 *bis* a 127 *quáter* da LXCA).

3.1.2. A parte demandada

45. O papel de **parte demandada** correspóndelle á **Administración autora do acto ou actividade impugnados**. Aínda que o papel de parte demandada teno sempre unha persoa xurídica (é dicir, unha Administración ou ente público) e non un dos seus órganos, para efectos de determinar o órgano xurisdicional competente xa vimos que é relevante que órgano que dita o acto. A este respecto, cando un órgano actúa por delegación doutro, considérase que o acto foi ditado polo órgano delegante (art. 9.4 LRXSP).

46. Con certa frecuencia, a competencia para ditar un acto correspóndelle a unha Administración, pero prodúcese unha **intervención vinculante doutra**, por vía de aprobación ou fiscalización posterior ou de informe vinculante. O artigo 21.2 LXCA establece que, cando o ente que fiscaliza denega a aprobación ou modifica o acto, entón é este o demandado, mentres que, cando o ente aproba integramente o acto, entón é a Administración que o ditou a demandada.

3.1.3. Os codemandados

47. O **codemandado** non existe en todos os procesos. Son codemandados aqueles suxeitos cuxos **dereitos ou intereses** poden ser **afectados pola sentenza** (por exemplo, o adxudicatario dun contrato público, nun recurso contra a adxudicación, cuxa sentenza pode anulala). Estes suxeitos teñen dereito a comparecer e ser parte no proceso, en calidade de codemandados, á beira da Administración.

48. O codemandado limítase a **defender o acto ou actuación recorrida**, á beira da Administración demandada, aínda que sen estar limitado polos seus argumentos (ao contrario, pode achegar motivos de oposición ao recurso distintos dos dela) e sen estar vinculado tampouco pola conduta procesual da Administración: o

codemandado pode continuar o preito, aínda que a Administración se achande e pode recorrer a sentenza, aínda que a Administración non o faga. Un suxeito que se opoña ao acto administrativo e que non o recorrese a tempo, non pode comparecer como codemandado para argumentar en favor da súa anulación.

49. Cando o suxeito que pode verse afectado pola sentenza foi, ademais, **interesado** no procedemento, ten dereito a ser emprazado, é dicir, a que se lle comunique persoalmente a existencia do preito para que poida comparecer. A omisión dese emprazamento, cando provoca unha auténtica indefensión material (é dicir, sempre que o afectado non tivese coñecemento extraprocesual do preito), permite obter a nulidade das actuacións desde o momento no que se omitiu o emprazamento, ao obxecto de que o afectado teña a oportunidade de comparecer e o preito volva tramitarse desde ese momento coa súa presenza.

3.2. Requisitos xerais das partes

3.2.1. Capacidade

50. Todos os suxeitos (persoas físicas e xurídicas) teñen **capacidade para ser parte** nun proceso, pero a **capacidade procesual**, necesaria para levar a cabo actos procesuais (como o outorgamento do poder ao procurador para que este presente o recurso) téñena os maiores de idade que non fosen incapacitados (é paralela á capacidade de obrar). Se o recorrente non ten capacidade procesual, necesitará o complemento de capacidade legalmente previsto (intervención de titular da patria potestade, titor etc.).

51. O artigo 18 LXCA refírese tamén a **supostos excepcionais** e limitados nos que poden ser recorrentes persoas que non teñen capacidade procesual, como grupos de afectados ou unións sen personalidade. En xeral, suxeitos sen personalidade poden ser parte recorrente cando a lexislación aplicable os recoñece como suxeitos de relacións xurídico-administrativas (como pasa, por exemplo, coas comunidades de bens e herdanzas xacentes no ámbito tributario, ou as comisións de festas patronais).

3.2.2. Lexitimación

52. Con carácter xeral só poden recorrer os que fosen afectados nos seus **dereitos ou intereses lexítimos** pola actuación administrativa que impugnan (art. 19.1 LXCA). Os demais suxeitos só teñen un "interese á legalidade", que non lles lexitima salvo naqueles casos en que está legalmente prevista a "acción popular". Enténdese que un suxeito, público ou privado, ten **interese lexítimo** cando a estimación do recurso lle beneficiaría dalgunha forma. As asociacións (por exemplo, de consumidores), sindicatos etc. non só están lexitimados para defender os seus propios intereses, senón tamén os intereses colectivos que teñen encomendados estatutaria ou legalmente.

53. En canto á lexitimación de **Administracións e entes públicos** para recorrer actos alleos, o artigo 19 LXCA lexitima a Administración do Estado para impugnar actos doutras administracións públicas "cando teña un dereito ou interese lexítimo", e ás comunidades autónomas e entidades locais para presentar recursos contencioso-administrativos contra actos e disposicións "que afecten o ámbito da súa autonomía".

Ademais, xa vimos como algunhas leis conceden lexitimación a determinados organismos públicos para recorrer actos ditados por outras administracións, como forma de controlar a actuación destas. Por exemplo, a CNMC pode impugnar actos ou disposicións que lesionen a competencia ou a unidade de mercado.

54. O artigo 20 LXCA prevé algúns **supostos nos que determinados suxeitos non están lexitimados**. Así, os órganos da Administración demandada "e os membros dos órganos colexiados salvo que unha lei oi autorice expresamente". Unha das excepcións máis claras é a lexitimación dos concelleiros para impugnar os actos ditados polos órganos municipais sempre que votasen en contra ou non formen parte destes (art. 63 da Lei 7/1985, do 25 de abril, reguladora das bases do réxime local, LBRL), que é un suposto no que se amplía a lexitimación para favorecer o control de legalidade da actuación administrativa. Tampouco están lexitimados os particulares, cando obren por delegación ou como meros axentes ou mandatarios da Administración que dita o acto recorrido e, por último, as entidades (instrumentais) de dereito público que estean vinculadas ou sexan dependentes doutra, non poden recorrer os actos do seu ente matriz salvo que por lei se lles dote dun estatuto específico de autonomía respecto da devandita Administración (como ocorre coas universidades).

3.2.3. Postulación

55. Con carácter xeral, aplícanse as mesmas regras que no proceso civil: as partes han de estar representadas por **procurador** e asistidas por **avogado**. Con todo, perante órganos unipersoais, o avogado pode asumir tamén a representación da parte (art. 23.1 e 2 LXCA). Hai que entender que as seccións do contencioso-administrativo dos Tribunais de Instancia (e do Tribunal Central de Instancia) no son, a estes efectos, órganos colexiados, porque a competencia para coñecer do asunto corresponde a unha "plaza", que será o órgano que dite sentenza. Por tanto, manteríase a posibilidade de que o avogado asumise tamén a representación. Ademais, os funcionarios públicos poden comparecer de seu (sen avogado nin procurador) cando presenten un recurso en materia de persoal que non se refira á separación de empregados públicos inamovibles (art. 23.3 LXCA).

4. OBXECTO DO PROCESO

4.1. Significado do obxecto do proceso: pretensións e actividade administrativa impugnada

56. Cando falamos de **"obxecto do proceso"**, facemos referencia a aquilo que se discute nel e sobre o que debe decidir a sentenza. O proceso é un debate entre partes, no que, pola relevancia xurídica que pode ter a sentenza (que pode determinar consecuencias xurídicas moi graves), é necesario fixar con precisión o obxecto dese debate, para que as partes teñan claro que se discute, que pode decidir a sentenza e sobre que cuestións se pode (e se debe) propoñer proba. O obxecto do proceso é relevante tamén a outros efectos, como determinar o órgano competente, o procedemento aplicable, a contía ou os recursos que cabe interpoñer contra a sentenza.

57. En todo proceso xudicial, o concepto que serve para identificar o obxecto é o de **pretensión procesual**, que é a concreta petición que a parte deduce ou formula dentro do proceso. No proceso contencioso-administrativo, as pretensións han de formularse "en relación con" algunha actividade administrativa, que se recorre ou impugna. O contencioso-administrativo é "impugnatorio" e a acción denomínase "recurso" porque sempre se dirixe contra algunha forma de actividade administrativa (normalmente un acto ou un regulamento, aínda que tamén existen outras dúas posibilidades, a inactividade e a vía de feito). A diferenza de tempos pasados, o proceso contencioso-administrativo xa non é "revisor" porque a sentenza non ten como límite máximo a anulación do acto impugnado, senón que pode ir máis aló e conter outros pronunciamentos (mesmo de condena), pero si se trata sempre dun recurso contra unha actividade impugnada, que é, como vimos, o dato que decide, por exemplo, cal é o órgano xudicial competente. Na práctica, e naqueles casos en que a pretensión xorde sen que a Administración levase a cabo ningunha actuación, o particular vese obrigado a dirixirlle unha petición á Administración e interpoñer, ante o seu silencio, recurso contencioso-administrativo contra a denegación presunta desa petición e formular, en relación coa mesma, a pretensión previamente exposta en vía administrativa. A LXCA, aínda que mantén ese carácter impugnatorio do proceso, amplía o catálogo de actuacións impugnables, engadindo, aos actos e regulamentos, a inactividade administrativa e a vía de feito.

4.2. As diferentes vías procesuais

4.2.1. O recurso contra actos administrativos.

58. O **recurso contra actos administrativos** é o máis frecuente, aínda que non é a única modalidade de recurso contencioso-administrativo. Ha de tratarse de actos **que esgoten a vía administrativa.** Se non a esgotan, é imprescindible interpoñer contra eles o recurso de alzada (*supra* § 33.68) e esperar á súa desestimación expresa ou presunta, que si pode ser recorrida en vía contencioso-administrativa. Ademais, e como tamén di o artigo 25 LXCA, ha de tratarse de **resolucións ou de actos de trámite cualificados**, é dicir, tamén daqueles actos de trámite que, aínda que non son propiamente resolucións "deciden directa ou indirectamente o fondo do asunto, determinan a imposibilidade de continuar o procedemento, producen indefensión ou prexuízo irreparable a dereitos ou intereses lexítimos" (*supra* § 33.52).

59. Pode tratarse de actos expresos (por exemplo, unha multa), actos administrativos presuntos obtidos por **silencio positivo** (por exemplo, unha licenza ou unha autorización), ou ben a denegación presunta dunha solicitude ou dun recurso (**silencio negativo**) (*supra* § 15).

4.2.2. O recurso contra regulamentos

60. A LXCA contempla tanto o **recurso directo** contra os regulamentos (art. 25.1 LXCA) como o **indirecto** (art. 26.1). O recurso indirecto é un recurso contra un acto no que o recorrente alega que o acto impugnado é ilegal porque se dita en aplicación dun regulamento ilegal. No proceso vai discutir, por tanto, a legalidade do regulamento e por iso denomínase recurso indirecto contra regulamentos. Segundo o artigo 26.2 LXCA, "a falta de impugnación directa dunha disposición xeral ou a desestimación do recurso que fronte a ela se interpuxese non impiden a impugnación dos actos de aplicación", é dicir, a interposición do recurso indirecto. A estimación dun recurso directo produce efectos para terceiros, porque supón a desaparición dese regulamento do mundo xurídico, con efectos *erga omnes* (art. 72.2 LXCA), como veremos ao falarmos da sentenza (*supra* § 16.84). Este efecto non se dá necesariamente no caso do recurso indirecto, onde a anulación un acto aplicativo (baseada na invalidez do regulamento ou disposición administrativa que aplica) non conduce sempre á declaración de nulidade do regulamento.

61. Con independencia do recurso directo e indirecto, o artigo 6 LOPX establece que "os xuíces e tribunais non aplicarán os regulamentos ou calquera outra disposición contrarios á Constitución, á lei ou ao principio de xerarquía normativa", o que significa que o órgano xudicial pode **inaplicar**, mesmo de oficio, calquera norma regulamentaria que considere contraria ao ordenamento xurídico.

62. O recurso indirecto e a non aplicación non supoñen a declaración de nulidade do regulamento, senón a súa **non aplicación** a un caso concreto, o que xera unha situación de inseguridade porque segue sendo posible que o regulamento sexa aplicado noutros procesos (e que outros órganos xudiciais non o consideren ilegal). A LXCA establece mecanismos para tratar de reducila. Así, cando o órgano que coñece dun recurso indirecto (xa sexa en primeira instancia ou en vía de recurso) sexa tamén competente para coñecer dun recurso directo contra o regulamento, ao estimar o recurso indirecto declarará a **nulidade** do regulamento con efectos *erga omnes* (art. 27.2 LXCA). Se non é o caso, o órgano que estime un recurso indirecto mediante sentenza que xa non sexa susceptible de recurso, debe expor, para resolver a incerteza sobre a legalidade do regulamento, unha **cuestión de ilegalidade** ante o órgano xudicial competente para coñecer de recursos directos contra ese regulamento. Iso abre un procedemento especial denominado cuestión de ilegalidade (art. 123-126 LXCA), no que comparecen as partes do proceso anterior (así como tamén, se non foi parte nel, a Administración autora do regulamento), e finalmente o tribunal dita sentenza, que, se é o caso, declarará a nulidade do regulamento ou desestimará a cuestión. Neste último suposto, a sentenza "non afectará á situación xurídica concreta derivada da sentenza ditada polo xuíz ou tribunal que expuxo aquela".

63. Por exemplo: un funcionario obtén unha sentenza que lle recoñece o dereito para percibir un determinado complemento retributivo porque entende que o regulamento que llo nega é ilegal. O xuíz expón cuestión de ilegalidade ante a sala do contencioso-administrativo que sería competente para coñecer dun recurso directo contra ese regulamento. A sala chega á conclusión contraria á do xulgado e

desestima a cuestión porque non considera que o regulamento sexa ilegal. Esa sentenza non lles impide ao funcionario que gañou o preito seguir cobrando o complemento, aínda que pecha o paso a outros funcionarios que queiran recorrer utilizando o mesmo argumento.

4.2.3. O recurso contra a inactividade

64. Xa vimos que non sempre quen acode á xurisdición contencioso-administrativa o fai porque queira deixar sen efecto un acto administrativo que lle prexudica nos seus dereitos ou intereses lexítimos. Moitas veces o que necesita é xusto o contrario, que a Administración dite un acto ou leve a cabo unha actuación que necesita: concederlle unha axuda pública, iluminar a rúa na que vive, demoler un edificio contra o que se ditou unha orde de demolición non executada, admitilo nun determinado centro educativo etc. Hai países nos que ese tipo de pretensións se expón directamente como unha demanda contra a Administración (presentando antes unha reclamación extraxudicial, como é habitual tamén nos preitos civís entre particulares). En España era tradicional utilizar a vía da "denegación presunta", é dicir, formular a petición en vía administrativa e recorrer despois a súa "denegación presunta" (*supra* § 15.4).

65. A LXCA de 1998, coa intención de resolver o problema, creou o **"recurso contra a inactividade"**, que mantén o carácter impugnatorio do contencioso, pero engade un novo tipo de actuación administrativa impugnable: a "inactividade" (malia que esta é o contrario dunha actuación). Este recurso, regulado no artigo 29.1 LXCA, non serve para todos os supostos en que a particular busca do tribunal que condene a Administración para levar a cabo algunha actuación.

66. Nun intento de evitar que os tribunais se excedan e "invadan" competencias administrativas, o precepto establece unha serie de **requisitos** que non se esixen no recurso contra a denegación presunta: (1) só pode presentar recurso contra a inactividade quen teña **dereito** á actuación administrativa pretendida (non é suficiente que esta actividade lle beneficie nos seus intereses lexítimos), (2) ha de tratarse dunha actuación que a Administración estea obrigada a levar a cabo ***en favor desa persoa*** (por exemplo: pagarlle unha subvención), non sendo idónea esta vía para reclamar actuacións que, aínda que beneficien especialmente o recorrente, estean dirixidas a tutelar intereses xerais (por exemplo: actuar contra locais que presuntamente superan os límites de ruído nunha rúa), e (3) ha de tratarse dunha **actuación que non requira un acto administrativo** ou outro procedemento para a súa concreción e determinación. Todo iso restrinxe o alcance desta vía e provoca que, con frecuencia, o recurso sexa desestimado, non por falta de fundamento, senón por elixirse esta canle procesual e non o do recurso contra a "denegación presunta" (canle este de alcance universal e, por iso, moito máis utilizado).

67. Existe unha modalidade particular do recurso contra a inactividade que é o **recurso contra a inexecución de actos firmes**, co que se pretende precisamente obrigar a Administración a executar un acto firme (art. 29.2 LXCA). Debido á firmeza do acto, non é necesario discutir a súa validez, bastando acreditar a existencia do acto, a súa firmeza e a súa falta de execución, para obter unha sentenza

estimatoria. O recurso tramítase sempre polo procedemento abreviado, o que sen dúbida se debe ao limitado do seu obxecto e á necesidade de que sexa rápido, constituíndo algo parecido ao procedemento executivo na orde contencioso-administrativa.

4.2.4. O recurso contra a vía de feito

68. Denomínase **"vía de feito"** unha actividade material da Administración (é dicir, unha actividade que non produce efectos xurídicos, como unha licenza de obras ou unha multa de tráfico, senón reais ou prácticos, como unha demolición ou a execución dunha obra), que é prexudicial ou gravosa para un particular e que é contraria a dereito porque se levou a cabo sen ditarse previamente un acto administrativo que podería servirlle de fundamento xurídico.

69. O exemplo típico é a **ocupación dun predio privado** para executar unha obra, que é algo perfectamente legal se se realiza tras a tramitación do procedemento expropiatorio, pero que, con todo, noutro caso constitúe unha vía de feito.

70. O problema procesual que expón a vía de feito é que, como non hai un acto administrativo previo (ese é, precisamente, o problema), o afectado non pode interpoñer un recurso contencioso-administrativo por **falta dun acto impugnable**. O problema tiña varias solucións xa antes da LXCA de 1998: ben acudir á vía civil e interpoñer un interdito ou procedemento sumario en defensa da posesión (o que se xustifica en que, se a Administración non cumpre os requisitos necesarios para o exercicio dos seus poderes, como é a potestade expropiatoria, debe ser tratada como calquera particular e verse sometida á xurisdición civil) ou ben, como fixeron con frecuencia os tribunais (por exemplo, o TC na súa coñecida STC 160/1991), interpretar o concepto de acto administrativo en sentido amplo e entender que detrás da actuación material hai unha decisión (implícita) susceptible de recurso.

71. En todo caso, a vixente LXCA regula no artigo 30 un **recurso contra a vía de feito**, co que poderá pretenderse a declaración de que a actuación non é conforme a dereito, a orde de que esta cese e a condena ao restablecemento da situación xurídica anterior (e/ou, se é o caso, a indemnización de danos e perdas).

4.3. A dinámica do obxecto do proceso

4.3.1. A contía

72. Todo proceso xudicial ten unha **contía económica**, ou valoración do obxecto do proceso, que se ten en conta, por exemplo, para determinar —nalgúns casos— o órgano competente (sancións de ata 60.000 euros), o procedemento aplicable (se a contía non supera os 30.000 euros tramítase polo procedemento abreviado), os recursos que se poden interpoñer contra a sentenza (só se pode recorrer en apelación unha sentenza se a contía supera os 30.000 euros, salvo excepcións) e tamén para calcular o importe das custas procesuais (aínda que o art. 139.4 LXCA permite, con certos matices, que o órgano xudicial fixe unha cifra máxima, prescindindo da contía do proceso).

73. As regras para a **fixación da contía** establécense no artigo 42 LXCA, aplicándose supletoriamente as da LAC. Na orde contenciosa-administrativa son moi abundantes (en comparanza co proceso civil) os asuntos de contía indeterminada, entre os que se inclúen algúns de gran relevancia como os de

impugnación de regulamentos ou plans urbanísticos. Isto quítalle ao recorrente a presión do medo á condena en custas e incentiva —en certo xeito— esta clase de recursos. Doutra banda, nos asuntos de contía indeterminada pódense utilizar as posibilidades procesuais sometidas a un límite de contía (como o recurso de apelación), porque non se considera que a contía "non supere" os 30.000 euros, senón que queda á marxe desta cifra.

4.3.2. Acumulación e ampliación do recurso

74. A **acumulación** refírese, fundamentalmente, á posibilidade de que o recorrente utilice un mesmo recurso contencioso-administrativo para impugnar distintas actuacións administrativas (por exemplo, dous actos ou un regulamento e un acto de aplicación) e a posibilidade de tramitar nun mesmo proceso os distintos recursos que varios recorrentes interpuxeron por separado contra un mesmo acto ou regulamento (ou contra varios relacionados entre si). Tanto no primeiro caso (acumulación de accións) como no segundo (acumulación de procesos), a acumulación produce o efecto de tramitar os distintos recursos nun só proceso e resolvelos nunha soa sentenza, evitando o risco de que recaian sentenzas contraditorias.

75. A acumulación será posible cando os recursos se refiran ao mesmo acto, disposición ou actuación ou a varios que sexan reprodución, confirmación ou execución uns doutros ou exista entre eles calquera outra conexión directa (art. 34.2 LXCA). Por unha banda, e debido a que a Administración necesita un fundamento normativo para toda a súa actuación (principio de legalidade), é frecuente que unha actuación administrativa se apoie nunha **cadea de actos xurídicos** (ou mesmo nun regulamento e varios actos posteriores) que están encadeados no sentido de que cada un constitúe o fundamento do seguinte. Nestes casos, a **conexión** é evidente e o recorrente pode recorrelos acumuladamente (sempre que estea en prazo para recorrelos todos de forma simultánea).

76. O outro suposto é o de que un acto que é obxecto de recurso por varios recorrentes: así, as bases polas que se vai rexer a adxudicación de casetas nas festas dunha cidade poden ser recorridas por distintos suxeitos (concelleiros da oposición, empresarios que se consideran prexudicados, veciños, asociacións), sendo conveniente a acumulación nun só proceso para evitar sentenzas contraditorias. Con todo, ás veces os recorrentes prefiren a tramitación de distintos procesos ante varios órganos, para maximizar a probabilidade de obter unha sentenza favorable, posto que unha soa sentenza favorable anularía as bases con efectos *erga omnes*, mentres que unha ou varias sentenzas desestimatorias dos recursos non producirían efectos fronte a terceiros e non impedirían que noutro proceso recaia unha sentenza favorable ou estimatoria.

77. A **acumulación de accións** pódese levar a cabo ao comezo do proceso (presentando un único recurso contra varios actos) ou de forma sucesiva, cando un recurso xa interposto contra un acto é obxecto de **ampliación** para que se dirixa tamén contra outro acto ditado con posterioridade (art. 36 LXCA). O problema é que o órgano xudicial denegue a acumulación ou a ampliación e xa transcorrese o prazo para interpoñer recurso independente contra algún dos actos (primeiro caso)

ou contra o último (segundo caso). O artigo 35.2 LXCA dá a solución (que ha de ser aplicable nos dous supostos): que se lle conceda ao recorrente un prazo de trinta días para interpoñer ese recurso independente.

78. A **acumulación de procesos**, que ha de pedirse (por aplicación supletoria da LAC) perante o órgano que coñece do recurso máis antigo, pode solicitala un dos recorrentes e prevese que a Administración (que, como demandada en todos os procesos, ten a información) informe ao xuíz para que poida adoptar unha técnica prevista na lei aínda que pouco utilizada: a do **"preito testemuña"** (art. 37.2 LXCA). Esta técnica consiste en tramitar con carácter preferente un ou varios dos procesos pendentes que teñen o mesmo obxecto (e suspender os demais), de forma que, á vista da sentenza, os demais recorrentes poidan desistir do recurso (se cren que van perder) ou instar a súa continuación ou mesmo a extensión de efectos da sentenza.

5. O PROCEDEMENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

5.1. Elementos comúns previos ao comezo do proceso

5.1.1. O esgotamento da vía administrativa previa

79. No recurso contra **actos**, estes deben poñer fin á vía administrativa (art. 25.1 LXCA). Se o acto que se quere recorrer non esgota a vía administrativa (art. 114 LPAC), será necesario interpoñer previamente un recurso de alzada e esperar a súa resolución expresa ou presunta (*supra* § 33.75). Nos **regulamentos** non se expón este problema, porque non se pode interpoñer un recurso administrativo contra eles (art. 112.3 LPAC).

80. No recurso contra a **inactividade,** para poder interpoñer un recurso contencioso-administrativo é preciso reclamarlle á Administración o cumprimento da obrigación desatendida e esperar a que esta resolva ou a que transcorran tres meses, nese caso xa se poderá interpoñer recurso (art. 29.1 LXCA). Este interponse contra a inactividade, non contra a resolución da reclamación formulada en vía administrativa. No recurso contra a inexecución de actos firmes, o prazo de espera tras a reclamación redúcese a un mes (art. 29.2 LXCA). No recurso contra a **vía de feito**, a reclamación é potestativa, podendo presentarse o recurso contencioso-administrativo de forma directa (art. 30 LXCA).

5.1.2. O prazo de interposición do recurso.

81. A existencia dun **prazo de interposición** é unha peculiaridade do proceso contencioso-administrativo fronte ao civil, no que os únicos prazos son os de prescrición, que son máis longos (e, ademais, son outra cousa: no contencioso hai que respectar tanto o prazo de prescrición do dereito como o prazo de interposición do recurso, que se conta desde que se notifica o acto ou outra actuación previa da Admi-

nistración). A figura do acto administrativo está chamada a producir estabilidade, en beneficio da seguridade xurídica (*supra* § 16.6) e, por iso, o acto só pode ser recorrido durante un prazo de tempo breve.

82. Por exemplo: unha concesión administrativa é a chave para executar un proxecto empresarial cun gran investimento (instalar un centro de talasoterapia nun porto deportivo, por exemplo) e non pode estar suxeita a impugnación en todo momento, posto que, nese caso, non se podería tomar como base para executar ningún investimento.

83. A LXCA estende o prazo de interposición a **todas as vías de recurso** (art. 46 LXCA), o que nalgúns casos produce perplexidade e obriga a arbitrar mecanismos para evitar que estas vías se pechen sen necesidade e sen fundamento.

84. No caso dos **actos administrativos**, o prazo é de **dous meses** desde a notificación ou publicación do acto recorrido (art. 46.1 LXCA). O primeiro día do prazo é o día seguinte ao da notificación ou publicación e o último día é o mesmo día en que se produciu a notificación, pero dous meses despois (se un acto se notifica o 3 de xaneiro, o prazo comeza a contarse desde o 4 e o último día é o 3 de marzo, salvo que sexa inhábil nese caso o último día é o primeiro día seguinte hábil).

85. A lei segue falando do prazo de seis meses para impugnar os **actos administrativos "non expresos"** (pensando no silencio administrativo), pero hai bastantes anos que a xurisprudencia e agora tamén a LPAC (arts. 122.1 e 124.1) deixaron claro que en caso de silencio administrativo non hai prazo de impugnación (o que afecta sobre todo o silencio negativo, e deriva de que este é só unha ficción dirixida a permitirlle ao particular interpoñer recursos, pero non lle obriga a facelo e non dá lugar á produción dun acto presunto).

86. O prazo de **dous meses** aplícase tamén á impugnación directa de **regulamentos**, contándose desde a súa publicación.

87. No caso do recurso contra a **inactividade** e contra a **inexecución de actos firmes** (art. 29 LXCA), o prazo de interposición (dous meses) compútase desde que a Administración notifica a súa resposta á reclamación do recorrente ou desde que transcorre o prazo de silencio fixado para esta (tres meses ou un mes, respectivamente). Transcorrido ese prazo, pódese volver presentar unha reclamación e reabrir así os prazos de impugnación.

88. O recurso contra a **vía de feito** pódese interpoñer directamente, no prazo de **20 días** desde que se inicia a actuación administrativa supostamente constitutiva de vía de feito. Alternativamente, é posible formular unha reclamación, esperar dez días e nese caso o prazo de interposición do recurso é de dez días. Como non ten sentido que a vía de feito (que non se notifica ao interesado, a diferenza dos actos administrativos, e é unha conduta ilegal), quede "firme" (e, ademais, nun prazo moi inferior ao dos actos administrativos, que é de dous meses), é posible reabrir o prazo mediante a presentación dunha nova reclamación.

89. Por último, no **recurso de lesividade** (é dicir, recurso contencioso-administrativo que interpón a Administración contra un acto que ela mesma ditou e que considera anulable), o prazo de dous meses compútase desde a declaración de lesividade (que, pola súa vez, ha de producirse antes de que transcorran catro anos desde a data en que se ditou o acto).

5.1.3. O requirimento interadministrativo

90. En **litixios entre administracións públicas**, a Administración que queira presentar recurso (contencioso-administrativo) non debe interpoñer previamente

un recurso administrativo, pero si pode formular un **requirimento** dirixido á outra Administración (art. 44 LXCA). O requirimento debe presentarse no prazo de dous meses desde a notificación ou coñecemento do acto que se quere atacar. Ao mes de formulado o requirimento, a Administración requirente pode interpoñer un recurso contencioso-administrativo.

91. Con todo, isto só se aplica cando as dúas administracións se atopan en plano de igualdade (por exemplo, cando se discute se se cumpriu un convenio entre elas). En cambio, cando unha delas actúa sometida a unha potestade da outra (por exemplo, Administración local expropiadora que quere recorrer o acordo de fixación do prezo xusto adoptado polo xurado de expropiación autonómico), a presentación do requirimento é improcedente e pode provocar que á Administración se lle pase o prazo de interposición do recurso procedente (alzada ou contencioso-administrativo, en función de que o acto esgote, ou non, a vía administrativa).

5.2. O procedemento ordinario

92. Este procedemento aplícase en todos os casos salvo cando se aplica o procedemento abreviado (art. 78 LXCA, *infra* § 34.110) ou algún dos procedementos especiais (como o de protección de dereitos fundamentais, *infra* § 34), que teñen un ámbito moi específico.

5.2.1. O escrito de interposición

93. O proceso iníciase coa presentación do **escrito de interposición do recurso**, co que se anuncia a impugnación dun acto concreto ou inactividade administrativa (art. 45 LXCA). O máis importante dese escrito (no que non se fundamenta xuridicamente o recurso nin se formulan as pretensións do recorrente), é (1) identificar correctamente o acto ou actividade impugnados, (2) acompañar certos documentos e (3) presentar o escrito en prazo.

94. En canto aos **documentos** (cuxa ausencia se pode emendar *a posteriori*, sempre que o escrito se presentase en prazo, aínda que sexa sen documentos), trátase fundamentalmente do poder do procurador, a copia do acto impugnado e, no caso dos recursos presentados por persoas xurídicas, a documentación que acredite o cumprimento dos requisitos establecidos para que a entidade poida interpoñer o recurso (normalmente, estatutos, certificación do acordo adoptado polo órgano competente, ou os requisitos establecidos para entidades locais e outras persoas xurídico-públicas).

5.2.2. Remisión do expediente e emprazamento dos interesados

95. Logo de recibir o recurso no órgano xurisdicional, este **comproba se se cumpren os requisitos básicos** (o que pode conducir á súa inadmisión ou á concesión dun prazo de subsanación) e, en caso afirmativo, comunícaselle á Administración para que esta emprace os interesados e remita —electronicamente— o expediente (xunto coa xustificación dos emprazamentos efectuados), para que este se poña ao dispor do recorrente para que formalice a demanda (art. 48 LXCA).

96. O **emprazamento aos interesados** serve para facer efectivo o dereito que estes teñen a ser informados persoalmente da pendencia dun proceso que pode afectar os seus dereitos ou intereses lexítimos e poder comparecer nel como codemandados.

97. En canto ao **expediente**, a lei quere que o recorrente dispoña del á hora de redactar a demanda. Prevense mecanismos para forzar a Administración no caso de que non o remita voluntariamente, e o recorrente pode, se o considera incompleto, solicitar ao órgano xudicial que requira á Administración para completalo (o que suspende o prazo de formalización da demanda; se a solicitude de ampliación se formula dentro dos primeiros dez días do prazo para formalizar a demanda, o recorrente volve dispoñer do prazo íntegro desde que se lle remite o expediente completado). O recorrente pode presentar directamente a demanda en certos casos (art. 45.5 LXCA) e a Administración debe facelo no recurso de lesividade, pois ela mesma ten o expediente (art. 45.4 LXCA).

5.2.3. Demanda e contestación. Alegacións previas

98. Unha vez remitido o expediente pola Administración, entrégaselle ao recorrente para que este **formalice a demanda** no prazo de vinte días (art. 52 LXCA). É na demanda onde se formulan as pretensións (a "petición") que constitúen o obxecto do proceso.

99. O prazo para formalizar a demanda e a contestación, o mesmo que os demais prazos procesuais (fóra dos prazos para preparar ou interpoñer recursos e, naturalmente, o prazo de interposición do recurso contencioso-administrativo), teñen un réxime máis favorable que o fixado no artigo 136 LAC, porque, como dispón o artigo 128 LXCA, admitirase o escrito que proceda, e producirá os seus efectos legais, se se presentase dentro do día en que se notifique o auto polo que se declare a caducidade (e mesmo o día seguinte ata as quince horas, art. 135.5 LAC). Isto permite, de feito, prolongar os prazos procesuais ata o momento (que pode tardar máis ou menos) en que o órgano xudicial declara a caducidade. A utilización desta figura en prazos distintos do de formalización da demanda ou a contestación (onde está expresamente recollida no artigo 52.2) xera, malia o que di o artigo 128, inseguridade e é preferible evitala.

100. Formalizada a demanda, concederáselle á Administración e aos posibles codemandados un prazo de vinte días para contestala (art. 54.1 LXCA). Na **contestación á demanda** poden opoñerse alegacións sobre o fondo e excepcións procesuais que impedirían que o xuíz entrase ao fondo do asunto (o asunto non lle corresponde á xurisdición contencioso-administrativa, o recorrente carece de lexitimación, o acto non esgota a vía administrativa o recurso presentouse fóra de prazo). Ademais, o demandado ten a opción de presentar esas excepcións procesuais nos primeiros cinco días do prazo para contestar á demanda, a través dun escrito de **alegacións previas**. A vantaxe é que pode concentrarse nas excepcións procesuais e aforrar o esforzo de alegar sobre o fondo do asunto, de modo que só presente a contestación (que é onde ten que alegar necesariamente sobre o fondo do asunto), se as alegacións previas (excepcións procesuais) son rexeitadas polo órgano xudicial.

101. Á demanda e á contestación han de acompañarse os **documentos** que as partes queiran utilizar como proba, ou designar o arquivo ou protocolo en que se atopen, se non dispoñen destes (art. 56.3

LXCA). Despois da demanda, só poderán presentarse documentos nos supostos previstos (excepcionalmente) na LAC, o que basicamente se refire a documentos posteriores á demanda/contestación ou que non puidesen coñecerse con anterioridade (art. 56.4 LXCA), ou tamén documentos que teñan por obxecto desvirtuar alegacións contidas nas contestacións á demanda e que poñan de manifesto desconformidade nos feitos.

5.2.4. Proba

102. Malia que os documentos relevantes (desde logo, aqueles nos que se basea a Administración para ditar o acto impugnado e soster a súa validez) deben estar no expediente, no proceso contencioso-administrativo pódese propoñer e practicar **proba** como en calquera outro.

103. A **carga da proba** réxese polas regras ordinarias (art. 217 LAC): corresponde a quen formula unha pretensión probar os feitos en que esta se sustenta, e á parte que se opón, probar os feitos que privan de eficacia ou desmenten os anteriores. O recorrente ten a carga de recorrer o acto administrativo, pero iso non significa que todo aquilo que se afirma no acto se presuma certo e o recorrente deba probar a súa falsidade.

104. Os **medios de proba** propóñense na demanda e na contestación, aínda que o demandante ten a facultade de propoñer novos medios de proba á vista da contestación, no prazo de cinco días desde que se lle dá traslado desta.

5.2.5. Conclusións

105. Terminado o período de proba, ten lugar o de **conclusións** (orais ou escritas) salvo que se declare o preito, directamente, concluso para sentenza. No acto da vista ou no escrito de conclusións non poderán exporse cuestións que non fosen suscitadas nos escritos de demanda e contestación (art. 65.1 LXCA). O que si pode facerse é solicitar que a sentenza se pronuncie sobre os danos e perdas derivados do acto impugnado, se hai base para iso nos autos.

106. Como en calquera proceso xudicial, o xuíz ou tribunal está vinculado polas pretensións formuladas polas partes (non pode conceder algo que non foi pedido, pois a sentenza estaría viciada por **incongruencia**), e á vez é libre para determinar as normas aplicables, cambiar as invocadas polas partes ou engadir outras *(iura novit curia)*. A medio camiño atópanse os "motivos de impugnación", é dicir, os argumentos. O órgano xudicial pode decidir o preito en función de motivos que non fosen alegados polas partes, pero, para poder facelo sen causar indefensión, debe concederlles ás partes un prazo de dez días para alegar sobre eses posibles motivos (arts. 33.2 e 65.2 LXCA).

5.2.6. Sentenza

107. A **sentenza** pode inadmitir o recurso ou, no caso de que o admita, estimalo ou desestimalo. Ademais, debe pronunciarse sobre as custas (art. 68 LXCA).

108. As **causas de inadmisión** enuméranse no artigo 69 LXCA. Todas elas refírense á ausencia dalgún requisito procesual. Se non hai ningunha causa de inadmisión, a sentenza entrará no fondo do asunto, e se estimará o recurso cando o acto (ou regulamento, ou inactividade ou vía de feito) impugnado sexa contrario a dereito, desestimándose en caso contrario (art. 70 LXCA). Pero, mentres que, no caso de que o acto sexa legal, desestimaranse todas as pretensións, o feito de que o órgano xudicial chegue á conclusión de que o acto é, en efecto, ilegal, non ten por que conducir á estimación de todas as pretensións da parte recorrente. É posible (e frecuente) que se estime o recurso, anulándose o acto impugnado, e con todo se desestime, por considerarse que non está fundada en dereito, algunha das demais pretensións, como ocorre, por exemplo, cando se anula o acordo de adxudicación dun contrato e, con todo, non se condena a Administración para adxudicarllo ao recorrente nin se lle concede unha indemnización, por entender o xulgado ou tribunal que non se probou que o contrato tivese que adxudicárselle a el.

109. As sentenzas estimatorias poden conter calquera **pronunciamento**, incluído o de condena, sempre que concorran todos os requisitos: procesuais (lexitimación etc.) e de fondo (que realmente a Administración estea obrigada xuridicamente a levar a cabo esa actuación), e especialmente que das normas aplicables se deduza que conduta debe levar a cabo a Administración, porque o que en ningún caso pode facer o órgano xudicial é exercer el mesmo a **discrecionalidade** legalmente atribuída á Administración. Por iso, cando o artigo 71.2 LXCA di que os órganos xurisdicionais non poderán determinar a forma en que han de quedar redactados os preceptos dunha disposición xeral en substitución dos que anulasen nin o contido discrecional dos actos anulados, o único que fai é lembrar que, cando a Administración ten unha potestade discrecional, pode escoller entre varias opcións que son igualmente legais, de modo que a anulación do acto discrecional non lle permite ao xuíz decidir que opción debe escoller a Administración, senón que simplemente debe "devolver a pelota", por decilo en termos futbolísticos, ao tellado desta (*supra* § 5.3).

110. Respecto aos **efectos** das sentenzas, a clave é que a anulación dunha disposición ou acto producirá efectos para todas as persoas afectadas (art. 72.2 LXCA), tanto recorrentes como non recorrentes. Así, interpostos dez recursos contra unha mesma autorización para a instalación dun parque eólico, basta a estimación dun só deles para a anulación completa da autorización. A desestimación dos outros nove recursos só producirá efectos para os respectivos recorrentes (art. 72.1 LXCA), sen vincular o xuíz que coñeza dun recurso interposto por outro suxeito (podendo estimalo, aínda que fosen desestimados outros dirixidos contra o mesmo acto).

111. Por razóns de seguridade xurídica limítanse os efectos das sentenzas que declaran a **nulidade de regulamentos**, que en puros principios dogmáticos deberían producir eficacia *ex tunc* e levar a todos os operadores a actuar coma se o regulamento nunca existise. Con todo, mentres que a nulidade do regulamento desprega plenos efectos no seo do procedemento no que se declarou (o exemplo típico é o recurso indirecto contra un plan urbanístico exposto no seo dun recurso interposto contra unha licenza; a nulidade do plan determina a anulación da licenza), respecto a outros

supostos só se entende expulsado do ordenamento xurídico o regulamento a partir do momento en que, coa publicación oficial da sentenza, esta adquire efectos *erga omnes* (art. 72.2 LXCA). Por iso, as sentenzas firmes que anulen un precepto dunha disposición xeral non afectarán por si mesmas á eficacia das sentenzas ou actos administrativos firmes que o aplicasen antes de que a anulación alcanzase efectos xerais, salvo no caso de que a anulación do precepto supuxese a exclusión ou a redución das sancións aínda non executadas completamente (art. 73 LXCA).

112. Non sempre o proceso termina por sentenza. Cabe a **desistencia** por parte do demandante, sempre antes da sentenza de instancia (art. 74 LXCA), a **conformidade** da Administración (art. 75 LXCA), a **satisfacción extraprocesual** da pretensión do demandante (art. 76 LXCA) e a **transacción** (art. 77 LXCA). Toda actuación administrativa que supoña recoñecer a pretensión do demandante sen que unha sentenza o impoña está sometida a requisitos procedementais estritos establecidos na lexislación sectorial (normalmente, requírese a autorización dun órgano administrativo de alto rango), o que a fai pouco frecuente. O mesmo sucede coa transacción, só admisible en cuestións sobre as que a Administración teña poder de disposición.

113. A sentenza de primeira instancia "impoñerá as **custas** á parte que vise rexeitadas todas as súas pretensións, salvo que aprecie e así o razoe, que o caso presentaba serias dúbidas de feito ou de dereito" (art. 139.1 LXCA). A condena en custas "poderá ser á totalidade, a unha parte destas ou ata unha cifra máxima", potestade xudicial que supón unha redución significativa das custas (ademais de aforrar o procedemento para a súa determinación) e que o Real Decreto-lei 6/2023 quixo limitar á fase de recursos, pero parece consolidarse a opinión e o criterio xudicial de que segue podendo aplicarse tamén á primeira ou única instancia.

5.3. O procedemento abreviado

5.3.1. Ámbito de aplicación

114. Este procedemento regúlase no artigo 78 LXCA e aplícase nos seguintes **supostos**, sempre que estean atribuídos a un xulgado (é dicir, tras a entrada en vigor da Lei orgánica 1/2025, a sección do contencioso-administrativo dun tribunal de instancia, ou ben do Tribunal Central de Instancia): cuestións de **persoal**, sen ningunha excepción, aínda que se refiran ao nacemento ou extinción da relación; cuestións de **estranxeiría** , inadmisión de peticións de asilo político e asuntos de disciplina deportiva en materia de dopaxe; e calquera asunto cuxa contía non supere os **30.000 euros**, pois os asuntos de contía indeterminada tramítanse polo procedemento ordinario (hai que ter en conta que neses procedementos de contía inferior a 30.000 euros non hai recurso de apelación, así que o procedemento abreviado é a única tutela que recibe o recorrente). Ademais, tramítanse polo procedemento abreviado (art. 29.2 LXCA) os recursos contra a **inexecución de actos firmes** calquera que sexa o órgano xudicial competente.

5.3.2. Especialidades

115. Iníciase mediante demanda, non mediante escrito de interposición (art. 78.2 LXCA). O recorrente ten que elaborar a **demanda sen ter o expediente** á vista. O expediente entréganllo despois da presentación da demanda, para que realice alegacións no acto da vista.

116. Trátase dun **procedemento oral**, no que se celebra unha vista na que se contesta á demanda, practícase a proba e formúlanse as conclusións (art. 78.3 a 22 LXCA). Reformouse a LXCA varias veces para permitirlle ao demandante, na demanda, renunciar á vista. Inicialmente, a renuncia á vista supoñía que o demandante renunciaba a propoñer a proba e tamén a formular conclusións, o que lle impedía totalmente responder as alegacións da Administración na contestación á demanda (que se produce por escrito). A Lei orgánica 1/2025 retoca a regulación no sentido de que o demandante pode solicitar que se presenten conclusións despois da contestación á demanda (é a interpretación máis plausible e coherente co dereito á tutela xudicial, aínda que a normativa é confusa). A Administración pode solicitar a celebración de vista ainda que o demandante renuncie a ela; nese caso, decidirá o tribunal. Suscitouse a dúbida de se esa renuncia do demandante á proposición de proba tamén impide presentar documentos coa demanda (que tamén son probas), pero hai que interpretar a norma en sentido favorable á tutela xudicial (e coherente coa regulación da demanda, coa que sempre se poden presentar documentos) e admitir que o demandante pode presentar documentos coa demanda e renunciar á vista se considera que non necesita a práctica das demais probas, que adoitan ter lugar na vista (testifical, ratificación ou declaración de peritos etc.). Pola contra, a renuncia á vista terá moi pouca aplicación práctica.

117. O feito de que a contestación se formule oralmente na vista supón unha desigualdade entre a Administración (que prepara a súa contestación con meses ou anos de tempo) e o demandante (que só ten minutos para responder as alegacións da Administración e á proba que esta presente), máis aínda se existen codemandados. O procedemento verbal civil (que é moi similar) reformouse en 2015 para que a contestación se presente por escrito e evitar así este efecto sorpresa.

5.4. Os procedementos especiais

5.4.1. Para a protección de dereitos fundamentais

118. É unha esixencia constitucional (art. 53.2 CE). Regulado nos artigos 114-122 *bis* LXCA e pódese utilizar cando o recorrente considere que o acto ou actuación impugnados lesionou un **dereito fundamental** dos artigos 14-29 CE. Neste procedemento especial só se pode discutir a vulneración de dereitos fundamentais, non outros posibles vicios do acto impugnado que non afecten a dereitos fundamentais. Esoutros vicios só se poden alegar nun procedemento ordinario (ou abreviado), non no especial para a defensa dos dereitos fundamentais, que é, por tanto, un procedemento de alcance reducido ou sumario. En cambio, no procedemento ordinario (ou

abreviado) pódese alegar tanto a vulneración de dereitos fundamentais como calquera outro vicio. Por este motivo, este procedemento especial utilízase relativamente pouco. Cando se usa (que é por razóns de celeridade), adóitase interpoñer tamén recurso contencioso-administrativo pola vía ordinaria, por se "falla" o especial e é necesario alegar eses vicios que só se poden alegar pola canle ordinaria.

119. "Vulneración de dereitos fundamentais" non quere dicir só, ou necesariamente, vulneración dun precepto constitucional. Tamén se produce cando se vulnera algún precepto de lexislación ordinaria pero que aplica ou protexe un dereito fundamental. En canto ao procedemento en si, a súa principal vantaxe é a **celeridade** (derivada da redución de prazos e mesmo a eliminación das conclusións) e tamén que se prescinde de requisitos como que o acto esgote a vía administrativa (art. 115.1 LXCA).

5.4.2. Cuestión de ilegalidade

120. Xa se estudou (*supra* § 34.59) este procedemento, que se aplica cando se estima mediante sentenza firme un **recurso indirecto contra un regulamento** e o órgano que esta sentenza non é competente para declaralo nulo porque non é o que sería competente para resolver un recurso directo interposto contra o regulamento.

5.4.3. En caso de suspensión previa de acordos

121. No Estado autonómico, baseado no recoñecemento da autonomía das distintas administracións (incluídas as locais), é excepcional que se lle permita a unha Administración suspender un acto ditado por outra (*supra* § 13.81). O normal é que, se considera que este acto é ilegal, teña que recorrelo, e solicitar, se é o caso, a súa suspensión cautelar. Nos casos taxados en que esta **suspensión** é posible e foi acordada, o artigo 127 LXCA prevé un procedemento moi rápido, dirixido a que, o máis axiña posible, un tribunal ratifique a ilegalidade do acto (que pasaría de estar suspendido a ser anulado) ou levante a suspensión. Para este efecto, o prazo de interposición do recurso redúcese a dez días, celébrase unha vista ou un trámite de alegacións escritas e pásase directamente a ditar sentenza, sen conclusións previas.

5.4.4. Extensión de efectos das sentenzas

122. A LXCA non o trata como un procedemento especial, senón como unha especialidade da execución das sentenzas. Con frecuencia, unha sentenza que recoñece un determinado dereito fronte á Administración dá lugar a un aluvión de recursos interpostos por persoas que se atopan na mesma situación. Por exemplo, o recoñecemento a un funcionario do dereito para percibir un determinado complemento fai que centos de funcionarios que tamén terían dereito a cobralo interpoñan outros tantos recursos. Para evitar que se teñan que tramitar integramente todos estes

preitos, o artigo 110 LXCA prevé que, en materia de persoal, tributaria e de unidade de mercado (as dúas primeiras son o escenario habitual dos preitos-masa), os interesados poidan solicitar, directamente, a **extensión dos efectos da sentenza** (firme) ao tribunal que a ditou, no prazo dun ano desde a última notificación desta ás partes. A extensión, que se producirá mediante auto, pode denegarse non só cando falte algún requisito (por exemplo, que a identidade de situacións non sexa total, ou que ese tribunal non sexa competente para coñecer dun recurso exposto por quen solicita a extensión), senón tamén cando cambiase a xurisprudencia ou cando a pretensión da persoa que solicita a extensión lle fose denegada por un acto administrativo que, ao non ser recorrido, gañase firmeza.

5.4.5. Outros procedementos especiais

123. O recurso que interpoñan os **promotores dunha reunión ou manifestación** contra a resolución administrativa pola que se prohiba ou se lle impoñan modificacións ten unha tramitación especial para tentar que sexa resolto antes da data da manifestación e, por tanto, que sexa útil (art. 122 LXCA). O prazo de interposición é de 48 horas e prevese unha vista (con participación tamén do Ministerio Fiscal) e unha resolución moi rápida sen ulterior recurso (salvo o de amparo ,se é o caso).

124. Un exemplo práctico é a prohibición da manifestación do 1 de maio en 2020 (en pleno confinamento), no que, antes dese día, deu tempo a que se pronunciasen tanto a xurisdición contencioso-administrativa como o Tribunal Constitucional (ATC 40/2020).

125. A xurisdición contencioso-administrativa ten varias competencias que non se refiren a procesos entre partes, senón a como se outorga a autorización xudicial que é necesaria para que a Administración adopte ou **execute determinadas medidas** que, por afectar de maneira especialmente intensa a dereitos fundamentais, a CE ou o lexislador quixeron que non poida levar a cabo a Administración por si mesma, sen **autorización xudicial**. É o caso da autorización para que a Administración poida entrar nun domicilio (por exemplo, para executar un acto administrativo coma un desafiuzamento, ou para levar a cabo unha inspección e buscar posibles probas dunha posible infracción) ou para adoptar medidas sanitarias que restrinxan dereitos fundamentais. O artigo 122 *quáter* LXCA establece que nestes casos será parte o Ministerio Fiscal e que a tramitación será preferente e rápida.

126. Os artigos 127 *bis* a 127 *quáter* LXCA regulan o procedemento aplicable aos recursos que a **CNMC** pode interpoñer contra calquera disposición, acto, actuación, inactividade ou vía de feito de calquera Administración pública que sexa **contraria á liberdade de establecemento ou de circulación** nos termos previstos na LGUM. É competente en todo caso a Sala do Contencioso-Administrativo da Audiencia Nacional, con independencia do órgano que ditase o acto. Cando a CNMC coñecese o acto ou actuación a partir dunha solicitude presentada por un operador económico, o prazo de interposición computarase desde a presentación da solicitude no rexistro da CNMC. O procedemento é moi rápido. Calquera operador económico que teña interese directo na anulación do acto, pode solicitar intervir no proceso como parte recorrente, aínda que non recorrese este acto de forma independente.

6. AS MEDIDAS CAUTELARES

6.1. Concepto e requisitos

127. Do mesmo xeito que noutras ordes xurisdicionais, os xulgados e tribunais poden acordar, durante a pendencia do proceso, **medidas provisionais** coas que se pretende evitar que durante o tempo de espera ata a sentenza se produzan danos ou situacións irreversibles que priven de efectos a sentenza.

6.1.1. Clases de medidas cautelares

128. As administracións dispoñen do privilexio da autotutela executiva (*supra* § 17.62) que lles permite executar os actos que ditan, aínda que supoñan un desprazamento patrimonial ou da posesión e aínda que o cidadán os impugne. Por exemplo, unha Administración pode, a diferenza de calquera outro suxeito privado, embargar as contas dun cidadán ou ocupar un inmoble que lle pertence. De aí o protagonismo absoluto, dentro das medidas cautelares, da **suspensión do acto impugnado**. Tamén se poden pedir e obter outras medidas cautelares, mesmo de signo positivo. Nos recursos contra a inactividade e a vía de feito existe un réxime máis favorable, posto que a regra xeral é o outorgamento, salvo que existan razóns claras en sentido contrario, e poden pedirse e obterse antes mesmo da interposición do recurso (art. 136 LXCA).

6.1.2. Periculum in mora

129. A medida cautelar "poderá acordarse unicamente cando a execución do acto ou a aplicación da disposición puidesen **facer perder a súa finalidade lexítima** ao recurso" (art. 130.1 LXCA). No pasado, a expresión "danos de difícil ou imposible reparación" levou a excluír o outorgamento de medidas cautelares cando o acto para suspender era de contido económico (liquidacións tributarias, reintegros de subvencións etc.), co argumento de que estes danos reparar economicamente e que a Administración sempre é solvente. En realidade, un acto de contido económico pode producir danos moi graves que non se compensan coa devolución do seu importe máis os intereses (pensemos en obrigas de pagamento que poden expulsar a unha empresa do mercado ou levar a unha persoa física a unha situación de grave vulnerabilidade).

6.1.3. Ponderación de intereses

130. A concorrencia do *periculum in mora* non é suficiente para obter a medida cautelar, porque pode ocorrer que esta medida ocasione ao **interese público** ou ao de terceiros danos aínda máis graves (art. 130 LXCA).

131. Por exemplo, a suspensión do acto administrativo que ordena o peche dun restaurante por motivos sanitarios pode ser conveniente para evitar a ruína da empresa, pero pode provocar riscos para a saúde das persoas que acudan ao restaurante.

6.1.4. Fumus boni iuris

132. Na LAC o *fumus boni iuris* (aparencia de que o demandante ten razón) é un requisito da medida cautelar (art. 728.2 LAC). A LXCA non o recolle (salvo como excepción ao outorgamento da medida cautelar nos recursos contra a inactividade e a vía de feito, art. 136 LXCA) e os tribunais adoitan negarse a valoralo para non prexulgar o fondo do asunto, salvo en casos moi evidentes como, por exemplo, actos que se ditan en aplicación de regulamentos que xa foron declarados nulos.

6.1.5. A caución ou contracautela

133. Son garantías (económicas: avais etc.) que o órgano xudicial pode esixir como condición para que sexa efectiva a medida cautelar, para garantir que o solicitante vai responder dos danos que esta pode provocar. Por exemplo: unha asociación impugna unha licenza urbanística e solicita a suspensión cautelar das obras. O xulgado outorga a medida, pero condicionada a que a asociación aboe 300.000 euros para responder dos danos que esa suspensión lle causase ao titular da licenza (se a sentenza declara que esta era legal). Tamén poden ser outro tipo de medidas dirixidas a evitar que a medida cautelar produza danos ou prexuízos de calquera natureza. Por exemplo: cando se impugna a autorización dun parque eólico ou fotovoltaico, e se obtén a súa suspensión cautelar, o tribunal adoita acordar, como contracautela, que fiquen suspendidos os prazos ("fitos") que debe cumprir o titular da autorización para continuar coa construción do parque se quere evitar a caducidade dos permisos de acceso e conexión á rede eléctrica (o Real Decreto-lei 7/2026 converteu esa suspensión en automática cando se acorde a suspensión cautelar na vía contenciosa).

6.2. Procedemento

6.2.1. Procedemento ordinario

134. O normal é pedir a suspensión cautelar no escrito de interposición (ou a demanda, no procedemento abreviado: *supra* § 34.114), é dicir, ao comezo do proceso, pero pódese pedir en calquera momento. A decisión sobre a medida tómase nun procedemento paralelo ao principal ("**peza separada**"), logo da audiencia da outra parte.

6.2.2. Medidas cautelarísimas

135. Cando sexa moi urxente, pódese pedir que se tome a decisión sen oír á outra parte (medida "**cautelararísima**", *inaudita parte*). Nese caso o órgano xudicial pode dicir adoptar a medida directamente e oír a outra parte despois a fin de decidir se se mantén a medida ou se levanta (art. 135 LXCA). Se se denega a cautelar, óese a outra parte e decídese a continuación sobre o outorgamento da medida como no procedemento ordinario.

7. OS RECURSOS

7.1. O recurso de reposición

136. Os **autos** máis importantes (que polos seus efectos case equivalen a sentenzas) son recorribles en apelación (se proceden dunha sección do contencioso-administrativo dun tribunal de instancia ou do Tribunal Central de Instancia) ou en casación (se proceden da sala do contencioso-administrativo, da Audiencia Nacional ou dun tribunal superior de xustiza). Os demais autos, e as providencias, son recorribles en **reposición**, que é un recurso ante o mesmo órgano e non suspensivo (art. 79 LXCA). O recurso ten que interpoñerse no prazo de cinco días. Antes de resolvelo hai que concederlles un prazo ás demais partes para que poidan "impugnalo" (é dicir, opoñerse a el). O recurso de reposición resólvese mediante un auto que non é susceptible de recurso ningún.

137. En canto ás resolucións dos letrados da administración de xustiza (antigos secretarios xudiciais), que son **dilixencias de ordenación e decretos** e non se ocupan só de cuestións de trámite senón doutras como, por exemplo, a finalización do proceso por desistencia cando non hai oposición, recórrense en reposición ante o letrado da administración de xustiza, salvo que poñan fin ao proceso nese caso recórrense en revisión ante o órgano xudicial. Inicialmente, a LXCA dispoñía que a resolución pola que se resolva o recurso de reposición non sería recorrible (pódese alegar a ilegalidade no recurso contra a resolución definitiva do proceso), pero a STC 58/2016 declarou inconstitucional o artigo 102 *bis* 2, parágrafo 1º LXCA, e admitiu o recurso ante o órgano xudicial que agora recolle o artigo 102 *bis* 2, parágrafo 1º.

7.2. O recurso de apelación

7.2.1. Resolucións impugnables

138. O **recurso de apelación** é o recurso procedente perante as sentenzas (e certos autos) das "prazas" das seccións do contencioso-administrativo dos tribunais de instancia ou do tribunal central de instancia. É un recurso **ordinario**, é dicir, pódese atacar a resolución impugnada, e solicitar a súa revogación, por calquera motivo ou infracción do ordenamento xurídico, non por motivos taxados, aínda que o recurso ha de conter unha **crítica** da resolución impugnada e non unha mera reprodución

dos argumentos expostos na primeira instancia e nel non poden exporse **cuestións novas**, é dicir, argumentos non utilizados na primeira instancia.

139. As sentenzas que diten os xulgados son recorribles en apelación salvo que a contía non exceda de 30.000 euros. Nese caso, só serán apelables se se ditan no procedemento de dereitos fundamentais, resolven litixios entre administracións públicas ou resolven recursos indirectos contra regulamentos, así como as sentenzas susceptibles de extensión de efectos (art. 81.1 e 2 LXCA).

140. Son recorribles en apelación algúns **autos especialmente relevantes** (art. 80 LXCA): os que poñan termo á peza separada de medidas cautelares, os recaídos en execución de sentenza, os que declaren a inadmisión do recurso contencioso-administrativo ou fagan imposible a súa continuación, os recaídos en procedementos de outorgamento de autorizacións xudiciais, os que outorguen ou deneguen a execución provisional dunha sentenza e os que se refiran á extensión de efectos dunha sentenza. Pero estes non son recorribles se a sentenza que pon fin a ese proceso non o é. Por exemplo, se a contía dun asunto é inferior a 30.000 euros, tampouco é apelable un auto ditado en execución de sentenza.

7.2.2. Procedemento

141. O recurso preséntase **ante o órgano que ditou a sentenza** no prazo de quince días (art. 85.1 LXCA). Se o devandito órgano non o admite por considerar que non é admisible, a súa resolución pódese recorrer en queixa ante o órgano competente para resolver o recurso de apelación. As demais partes teñen outro prazo de quince días para opoñerse ao recurso (é dicir, pedir a confirmación da resolución impugnada) ou para impugnar a sentenza apelada no que lle resulta desfavorable (ata 2023, chamábase "adherirse á apelación"), que quere dicir apelar a sentenza (aínda que inicialmente non o fixeron) á vista do recurso de apelación que foi presentado, o que lles permite alegar calquera motivo de impugnación e pedir que se dite unha nova sentenza que sexa favorable aos seus intereses (en lugar de ter que limitarse a defender a sentenza, incluídas as partes que non lles favorecen, fronte ao recurso de apelación contrario).

142. Os recursos de apelación fronte a sentenzas **suspenden a súa execución**, aínda que a parte favorecida pode pedir a execución provisional, que está sometida a requisitos análogos aos dunha medida cautelar. En cambio, os recursos contra autos non teñen efecto suspensivo.

143. Tras a presentación do recurso e do escrito de oposición (se a parte apelada decide impugnar a sentenza, a parte recorrente dispón dun prazo para poder opoñerse), elevaranse os autos ao órgano superior (Sala do TSX ou da AN), que só practicará proba no caso de que se solicite e se admita unha proba indebidamente admitida en primeira instancia, e ditará sentenza. A sentenza que desestime integramente o recurso de apelación impoñeralle as custas ao recorrente.

7.3. O recurso de casación

7.3.1. Características

144. O **recurso de casación**, a diferenza do de apelación, é un recurso **extraordinario** porque nel non se pode utilizar calquera motivo de impugnación da sentenza, senón apenas motivos concretos, que neste caso se reducen á posible infracción, na

sentenza, de normas xurídicas ou da xurisprudencia. A discrepancias sobre cuestións fácticas ou de valoración da proba non permiten recorrer unha sentenza en casación.

145. Ademais, a reforma introducida pola Lei orgánica 7/2015, do 21 de xullo, pola que se modifica a Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do Poder Xudicial, que cambiou completamente a súa regulación, amplía o número de resolucións recorribles e suprime o limiar de contía, pero establece que se admitirán só os recursos nos que se aprecie "**interese casacional obxectivo** para a formación de xurisprudencia", de modo que a finalidade do recurso non é tanto a satisfacción do dereito á tutela xudicial efectiva do recorrente como a creación de xurisprudencia para facilitar a aplicación uniforme de todo o ordenamento xurídico. Cando o recurso se funde en infracción de dereito estatal ou comunitario europeo resolverao a Sala Terceira do TS. Cando se funde en dereito autonómico, farao a Sala do Contencioso-Administrativo do TSX (mesmo cando a sentenza recorrida proceda da mesma sala).

7.3.2. Resolucións impugnables

146. Son impugnables as sentenzas indicadas no art. 86 LXCA, que son, basicamente, as ditadas polas salas do contencioso-administrativo dos tribunais superiores de xustiza ou da Audiencia Nacional, con independencia de que sexan **sentenzas** que resolvan recursos de apelación contra sentenzas dos xulgados ou se ditaron en única instancia. As sentenzas das seccións do contencioso dos tribunais de instancia ou do tribunal central de instancia que non poidan ser recorridas en apelación só poderán ser recorridas en casación cando conteñan doutrina que se reputa gravemente danosa para os intereses xerais e sexan susceptibles de extensión de efectos.

147. Tamén son recorribles en casación (logo da interposición e resolución de recurso de reposición) os **autos** ditados por salas do contencioso-administrativo dun TSX ou da AN que declaren a inadmisión do recurso contencioso-administrativo ou fagan imposible a súa continuación, os que poñan termo á peza separada de suspensión ou doutras medidas cautelares, os recaídos en execución de sentenza, sempre que resolvan cuestións non decididas, directa ou indirectamente, naquela ou que contradigan os termos da sentenza que se executa, os que decidan sobre a execución provisional dunha sentenza recorrida en apelación e os ditados sobre a extensión de efectos de sentenzas.

7.3.3. O interese casacional obxectivo

148. O recurso admitirase cando, invocada unha concreta infracción do ordenamento xurídico, procesual ou substantiva, ou da xurisprudencia, o órgano de admisión estime que o recurso presenta interese casacional obxectivo para a formación de xurisprudencia. Nos apartados 2 e 3 do artigo 88 LXCA establécese unha lista non exhaustiva de **supostos de interese casacional obxectivo** (nos casos do apartado 3, "presumirase que existe interese casacional obxectivo"). Na práctica, os recorrentes alegan e tentan acreditar a concorrencia dunha ou varias destas circunstancias.

149. Estes motivos refírense a supostos nos que parece máis necesaria a **creación de doutrina** (cando hai sentenzas contraditorias, cando se sentou doutrina gra-

vemente danosa para os intereses xerais, cando o asunto afecte a un gran número de situacións, cando non haxa xurisprudencia sobre a norma aplicada, cando a sentenza se á parte da xurisprudencia por considerala errónea ou de forma inmotivada a pesar de ser invocada), nos que está en xogo a **validez de normas** (sentenzas nas que se discutiu a constitucionalidade dunha norma con rango de lei, ou aplicouse erroneamente doutrina constitucional, ou resolveuse sobre a impugnación dun regulamento ou declarouse nulo), así como noutros supostos de especial **importancia** (aplicación do Dereito da Unión Europea en contradición coa xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea ou en casos en que se pode expor unha cuestión prexudicial, impugnación de convenios entre administracións públicas, procedemento de protección de dereitos fundamentais, asuntos que proceden de gobernos autonómicos ou de organismos reguladores cuxos actos se recorren ante a Audiencia Nacional).

150. A inadmisión por falta de interese casacional obxectivo decídese mediante **auto** (supostos do apartado 3) ou mediante providencia (supostos do apartado 2), pero, en todo caso, sen ningún recurso. A admisión decídese nun auto no que se identifica a cuestión (xurídica) concreta respecto da que se aprecia interese casacional obxectivo.

7.3.4. Procedemento do recurso de casación

151. Conforme ao art. 89.1 LXCA, o recurso iníciase coa presentación, no prazo de trinta días e ante o órgano que ditou a resolución recorrida, do escrito de **preparación** , no que deben facerse constar as circunstancias indicadas no artigo 89.2 LXCA (indicando con precisión que infraccións do ordenamento xurídico ou da xurisprudencia motivan o recurso) pero, sobre todo, débese argumentar o interese casacional obxectivo. Este órgano xudicial *a quo*, se considera que o escrito cumpre os requisitos, terá por preparado o recurso e emprazará as partes ante o órgano competente para a súa admisión e resolución (o TS, salvo que o recurso se funde en infracción de dereito autonómico). O recorrente debe comparecer en prazo e as demais partes poden facelo e ademais teñen a oportunidade de presentar alegacións contra a admisión do recurso. A admisión dun recurso de casación permite suspender outros procesos nos que se expoña a mesma cuestión, para esperar á decisión do TS (art. 56.5 LXCA). Para evitar que o TS se concentre en estudar recursos de casación repetitivos nos que se expón a mesma cuestión, pódese utilizar tamén aquí a técnica do "recurso-testemuña", e suspender os demais que sexan similares (art. 94 LXCA).

152. Acudidas as partes, os autos pasan á **sección de admisión**, que se pronunciará sobre a admisión ou inadmisión do recurso (esta última comporta a condena en custas ao recorrente). Se se supera o filtro da admisión, concédese ao recorrente un prazo de trinta días para presentar o escrito de interposición do recurso (suxeito a requisitos de formato e extensión), e posteriormente o mesmo prazo ás partes que comparecen para presentar o escrito de oposición.

153. Finalmente, a sección á que corresponda (en función dunha distribución de materias aprobada polo TS) a resolución do recurso ditará **sentenza** na que fixará a interpretación sobre as normas supostamente infrinxidas (é a misión propia do

recurso de casación) e, en caso de estimar o recurso, resolverá o caso concreto exposto, o que pode levar a estimar ou desestimar o recurso contencioso-administrativo (art. 93.1 LXCA). En casos xustificados poderá ordenar a retroacción de actuacións e reenviar o asunto ao órgano *a quo*.

154. Unha vez que se supera o (difícil) filtro de admisión, o recorrente non será **condenado en custas** aínda que perda, salvo que se aprecie mala fe ou temeridade (art. 93.4 LXCA). Do mesmo xeito que sucede co recurso de apelación, o de casación suspende a execución da sentenza, aínda que pode solicitarse a execución provisional (art. 88 LXCA).

8. A EXECUCIÓN DAS SENTENZAS

8.1. Concepto e parámetros constitucionais

155. A **execución das sentenzas** é unha potestade xurisdicional, non administrativa (art. 117 CE). O dereito á tutela xudicial (24.1 CE) inclúe tamén o dereito a que a sentenza se execute. É competente o órgano xudicial que coñece do asunto en primeira instancia (que ás veces non é quen ditou a sentenza que se executa). A Administración dispón dun prazo de cumprimento voluntario, antes de que calquera interesado poida pedir a execución forzosa. O prazo compútase, non desde que se dita a sentenza firme, senón desde que chega á Administración a comunicación da sentenza firme (art. 104 LXCA), e é de dous meses en xeral e tres cando a sentenza condena ao pago de cantidade líquida.

8.2. Procedemento aplicable á execución

156. Finalizado o prazo de cumprimento voluntario, e mentres non conste en autos a total execución da sentenza, as partes e calquera persoa afectada pola sentenza poderán promover un **incidente** para que se decida, tras oír as partes e mediante un auto, que se pode recorrer en apelación ou casación, todo o relativo á execución: que debe facerse concretamente na execución, prazo máximo, adopción de medidas dirixidas a obter o cumprimento efectivo.

157. Aínda que non pode suspenderse o cumprimento nin declararse a inexecución total ou parcial da sentenza (art. 105 LXCA), o obrigado ao cumprimento da sentenza pode solicitar que se declare a **imposibilidade de executala** por causas materiais ou legais, decidindo o órgano xudicial tras darlles audiencia ás partes e establecendo as medidas dirixidas a dotar da maior efectividade á sentenza (fixando, se é o caso, posibles indemnizacións). Polo mesmo procedemento pódese acordar a expropiación dos dereitos ou intereses lexítimos recoñecidos nunha sentenza fronte á Administración, por causas de especial gravidade previstas no artigo 105.3 LXCA.

8.3. Medidas ao dispor dos órganos xudiciais para conseguir o cumprimento das sentenzas

158. No caso de que non se cumpra voluntariamente a sentenza, pódense utilizar **medios coactivos** como a imposición de multas coercitivas, a comunicación ao fiscal para que poña en marcha a persecución penal do responsable do incumprimento, ou ben que o xuíz imparta ordes a funcionarios concretos para que cumpran.

159. Para evitar que a Administración burle a sentenza ditando un acto novo que sexa similar ao anulado, obrigando o particular para iniciar un novo preito, prevese que eses actos son nulos e a súa nulidade pode ser declarada en execución de sentenza, sen iniciar un novo preito. (art. 103, apartados 4 e 5 LXCA).

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.