

## LECCIÓN 12

### EL CONTROL DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA POR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA (II): PROCEDIMIENTOS, RECURSOS Y LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS<sup>1</sup>

José Luis Peñaranda Ramos  
Letrado de Cortes.-Profesor Asociado  
Universidad Carlos III de Madrid

#### Sumario:

- 12.1. *El procedimiento ordinario o en única instancia (I): Las diligencias preliminares, la interposición del recurso, admisión, emplazamiento de las partes y reclamación del expediente.*
- 12.2. *El procedimiento ordinario en única instancia (II): Demanda y contestación, la prueba, el trámite de vista y conclusiones y la terminación del proceso.*
- 12.3. *Otros procedimientos: Procedimientos abreviados y especiales.*
- 12.4. *Los recursos contra las resoluciones judiciales.*

#### 12.1 EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO O EN ÚNICA INSTANCIA (I): LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES, LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO, ADMISIÓN, EMPLAZAMIENTO DE LAS PARTES Y RECLAMACIÓN DEL EXPEDIENTE

Planteamiento  
general

§ 225. El Título IV de la vigente LJCA se refiere al **procedimiento contencioso-administrativo**. Pese a esa denominación –que entronca con la empleada históricamente con el proceso meramente revisor–, el recurso contencioso-administrativo da lugar a un verdadero proceso jurisdiccional entre partes, en el que, sin perjuicio de la técnica impugnatoria que ha de emplearse cuando se recurren actos previos, se examinan las pretensiones de las partes de modo semejante a cualquier proceso seguido ante los demás órdenes jurisdiccionales.

Más que de procedimiento, en singular, cabe hablar en rigor de *procedimientos*, puesto que junto al «procedimiento en primera o única instancia» del que se ocupa el Capítulo I, hay un procedimiento abreviado (Capítulo II), cinco procedimientos especiales por resultar aplicables a materias concretas y determinadas (contenidos en el Título V: procedimiento para la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona; cuestión de ilegalidad y procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos de Corporaciones o Entidades Públicas;

---

<sup>1</sup> Última actualización en diciembre de 2015.

procedimiento para la garantía de la unidad de mercado; procedimiento para la extinción judicial de partidos políticos). Y a ellos cabe añadir los procedimientos en vía de recurso contra autos y sentencias (recursos de apelación, casación y revisión), que configuran la segunda instancia jurisdiccional<sup>2</sup>.

El estudio de los procedimientos o procesos contencioso-administrativos comenzará con el examen del que la Ley llama **procedimiento en primera o única instancia** (artículos 43 a 77 LJCA), que cabe denominar “procedimiento ordinario” en la medida que contiene las reglas generales aplicables, de forma supletoria, a los restantes procedimientos de primera instancia (procedimiento abreviado y especiales) contemplados en la Ley Jurisdiccional. En este sentido también debe tenerse en cuenta que en lo no previsto por esta LJCA, rige como supletoria la de Enjuiciamiento Civil (disposición final primera).

§ 226. La Ley Jurisdiccional comienza la regulación del proceso ordinario haciendo referencia a actuaciones o **diligencias preliminares** que, como su propio nombre indica, son previas al propio proceso. En la Lección 10 se han estudiado los recursos administrativos que no son otra cosa que trámites previos al proceso que, cuando resultan preceptivos, se configuran como presupuestos de admisibilidad del recurso y, por lo tanto, actuaciones preliminares.

Sin embargo, la Sección Primera del Capítulo Primero del Título IV, con el nombre de “diligencias preliminares” hace referencia únicamente a dos supuestos en relación con la impugnación de los actos por las Administraciones Públicas:

a) El primero tiene que ver con la declaración de lesividad (artículo 43 LJCA). Cuando la Administración autora del acto quiere demandar la anulación en vía contencioso-administrativa de un acto declarativo de derechos o favorable para el interesado, que resulte contrario al ordenamiento jurídico por incurrir en un vicio de anulabilidad, tiene que proceder a declarar la lesividad del acto dentro del plazo de cuatro años desde que el acto se hubiera dictado (artículo 103 LRJPAC)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> El artículo 79 LJCA se refiere también al recurso de reposición, que resuelve el mismo órgano autor de la resolución y que no articula una verdadera segunda instancia.

<sup>3</sup> Como se expuso en la Lección 10, la declaración de lesividad es un acto administrativo, que se dicta tras la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo y que se configura como un presupuesto procesal habilitante del llamado recurso de lesividad. Precisamente por ello, la declaración de lesividad, como tal, no es recurrible, debiendo los interesados en mantener la vigencia del acto personarse como codemandados en el proceso de lesividad.

b) El segundo supuesto tiene que ver con el requerimiento o intimación que puede realizar la Administración recurrente cuando interponga recurso contencioso-administrativo contra la actuación de otra Administración pública (artículo 44 LJCA), para que derogue la disposición, anule o revoque el acto, haga cesar o modifique la actuación material, o inicie la actividad a que esté obligada. Dicho requerimiento –que ha de realizarse en el plazo de dos meses desde la publicación de la norma, o desde el conocimiento del acto, actuación o inactividad– tiene carácter facultativo, persigue evitar el proceso entre Administraciones y dispone el artículo 44.3 LJCA que se entenderá rechazado si no se contesta en el plazo de un mes por el órgano requerido, dejando expedita la vía jurisdiccional<sup>4</sup>.

Aunque no haga mención a más modalidades de diligencias preliminares en esta Sección, la LJCA regula en otro lugar actuaciones previas de los recurrentes privados: es el caso de los requerimientos que pueden realizar los particulares en el supuesto de la impugnación de la inactividad o la vía de hecho (obligatorio en el primer caso y potestativo en el segundo), que constituyen también verdaderas diligencias preliminares al proceso<sup>5</sup>.

§ 227. La iniciación del proceso propiamente dicha se produce con la **interposición del recurso**, denominación del acto de iniciación que tiene también reminiscencias del proceso meramente revisor. En realidad el recurso puede interponerse de dos formas alternativas:

A) Por regla general, mediante un escrito reducido a citar la disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho que se impugne y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso (artículo 45 LJCA). Es un escrito que no contiene ni

---

<sup>4</sup> El artículo 44.4 LJCA deja a salvo lo dispuesto en esta materia por la legislación de régimen local. Los artículos 65 y 67 de la LBRL contienen supuestos específicos de requerimiento para los supuestos de impugnación de los acuerdos de las Entidades Locales por parte de la Administración General del Estado y las de las Comunidades Autónomas.

<sup>5</sup> El artículo 29.1 de la LJCA, al aludir a la inactividad como actuación administrativa impugnabile hace referencia a la posibilidad de que el interesado reclame el cumplimiento de las obligaciones impuestas a la Administración por disposiciones generales –si no requieren acto de aplicación–, o derivadas de actos, contratos o convenios, entendiéndose que si en el plazo de tres meses no ha sido satisfechas, pueden deducir el recurso ante la jurisdicción. Igualmente el apartado 2 del anterior artículo hace referencia a la posibilidad de pedir a la Administración la ejecución de sus actos firmes, pudiendo si la ejecución no se produce en el plazo de un mes, formular recurso contencioso-administrativo que se regirá, además, por el procedimiento abreviado. Finalmente el artículo 30 LJCA alude a la impugnación de las actuaciones en vía de hecho, contemplando un requerimiento potestativo que si no es atendido en diez días permite acudir a la vía jurisdiccional.

descripción de los hechos, ni fundamentación jurídica, y que debe venir acompañado por los documentos a que se refiere el artículo 45.2:

- a) los documentos que acrediten la representación del Procurador o Abogado que comparece en nombre del recurrente;
- b) el documento o documentos que acrediten, en su caso, la legitimación del actor cuando se le haya transmitido por herencia u otro título;
- c) la copia del acto o disposición impugnado o la mención del periódico oficial en que se haya publicado y, en el caso de impugnación de inactividad o vía de hecho, la indicación del órgano o dependencia al que se atribuya una u otra, el expediente en que tuvieran su origen, o cualesquiera datos que sirvan para identificar el objeto del recurso;
- d) así como el documento que acredite el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones a las personas jurídicas (vgr. comunidades de propietarios, sociedades mercantiles, corporaciones de derecho público, etc.), con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Sobre este requisito la STS 5 de noviembre de 2008 (recurso núm. 4755/05) –cuyo contenido ha sido reiterado por otras numerosas sentencias posteriores, entre ellas las de fechas 16 de julio de 2012 (recurso 2043/10), 23 de noviembre de 2012 (recursos 3464/11 y 6427/11) y 8 de marzo de 2013 (2538/12)–, que resumen la doctrina jurisprudencial consolidada en esta materia en la forma siguiente:

1.- Las sociedades mercantiles no escapan al régimen general de presentación de documentos que han de acompañar al escrito de interposición, previsto para las personas jurídicas en el apartado d) del artículo 45.2 LJCA (entre otras STS de 5 de noviembre de 2008, recurso de casación nº 4755/2005; y precedida y seguida de muchas otras como la de 4 de noviembre de 2011, casación 248/2009).

2.- A efectos del cumplimiento de esta carga procesal, ha de tenerse en cuenta que una cosa es el poder de representación, que sólo acredita y pone de relieve que el representante está facultado para actuar válida y eficazmente en nombre y por cuenta del representado; y otra distinta la decisión de litigar, de ejercitar la acción, que habrá de ser tomada por el órgano de la persona jurídica a quien las normas reguladoras de ésta atribuyan tal facultad. Obvia es la máxima trascendencia que la acreditación de esto último tiene para la válida constitución de la relación jurídico-procesal, pues siendo rogada la justicia en el ámbito del orden de jurisdicción contencioso-administrativo lo primero que ha de comprobarse es que la persona jurídica interesada ha solicitado realmente la tutela judicial, lo que a su vez precisa que tome el correspondiente acuerdo dirigido a tal fin, y que lo tome no cualquiera, no cualquier órgano de la misma, sino aquél al que la persona jurídica ha atribuido tal decisión, ya que en otro caso se abre la posibilidad, el riesgo, de iniciación de un litigio no querido, o que jurídicamente no quepa afirmar como querido, por la entidad que figure como recurrente (entre otras STS de 28 de octubre de 2011 (recurso núm. 2716/2009]

3.- Es verdad que la Ley tiene por cumplida la exigencia procesal que nos ocupa cuando la decisión de litigar se ha insertado en el propio cuerpo del poder de representación, pero no cuando el poder aportado por la parte actora no incorpora ningún dato del que quepa deducir que los órganos de la entidad actora competentes para ello hubieran decidido ejercitar la concreta acción promovida (STS de 24 de noviembre de 2011, recurso núm. 2468/2009 ).

4.- Por lo que respecta a la subsanabilidad de la falta de aportación inicial de la documentación exigida por el artículo 45.2.d) de la LJCA el artículo 138 LJCA diferencia con toda claridad dos situaciones. Una, prevista en su número 2, consistente en que sea el propio órgano jurisdiccional el que de oficio aprecie la existencia de un defecto subsanable; en cuyo caso, necesariamente, el Letrado de la Administración de Justicia ha de dictar diligencia de ordenación reseñándolo y otorgando plazo de diez días para la subsanación. Y otra, prevista en su número 1, en la que el defecto se alega por alguna de las partes en el curso del proceso, en cuyo caso, la que se halle en tal supuesto, es decir, la que incurrió en el defecto, podrá subsanarlo u oponer lo que estime pertinente dentro de los diez días siguientes al de la notificación del escrito que contenga la alegación.

B) Excepcionalmente, la interposición del recurso puede tener lugar directamente mediante la presentación de demanda, que contiene ya la descripción de los hechos y fundamentación jurídica de la pretensión. Además de los procedimientos especiales a que se hará luego mención, esta forma de iniciación es obligatoria en el recurso de lesividad (art. 45.4 LJCA) y en el procedimiento abreviado (artículo 78 LJCA) y meramente potestativa en los recursos dirigidos contra una disposición general, acto, inactividad o vía de hecho en que no existan terceros interesados (artículo 45.4 LJCA).

Debe tenerse en cuenta que el inicio del procedimiento suele venir acompañado de la solicitud de las medidas cautelares<sup>7</sup> que aunque pueden instarse en cualquier momento del proceso artículo 129 LJCA, lo usual es que se soliciten con el escrito de interposición.

§ 212. **El plazo** para la interposición del recurso viene regulado en el artículo 46 LJCA con notable detalle.

a) El plazo *general* de interposición es de dos meses, que se contará desde el día siguiente al de la notificación o publicación si se tratare de un acto expreso o disposición general, y si se hubiera interpuesto recurso administrativo previo, desde el

---

Y termina con otra norma, la de su número 3, que es común a aquellas dos situaciones, aplicable a ambas, en la que permite sin más trámite que el recurso sea decidido con fundamento en el defecto si éste era insubsanable o no se subsanó en plazo. Así pues, no es sólo que la literalidad del precepto diferencie esas dos situaciones y que para ambas, para una y otra una vez agotada su respectiva descripción, prevea sin necesidad de más trámite el efecto común que dispone su número 3. Es también la regla lógica que rechaza toda interpretación que conduzca a hacer inútil o innecesaria la norma, la que abona la conclusión de que en el supuesto contemplado en el número 1 precitado, no resulta obligado que el órgano judicial haga un previo requerimiento de subsanación. Consiguientemente, el Tribunal habrá de requerir expresa y necesariamente de subsanación cuando sea el propio Tribunal el que de oficio aprecie esta circunstancia (STS de 5 de noviembre de 2008, ya citada)

5.- Ahora bien, nuestra jurisprudencia ha puntualizado que el requerimiento de subsanación del Tribunal resultará también necesario cuando sin él pueda generarse la situación de indefensión proscrita en el artículo 24.1 CE; lo que ocurriría si la alegación de la contraparte no fue clara, o si fue combatida, bien dentro del plazo de aquellos diez días, bien en cualquier otro momento posterior; pues si fue combatida y el órgano jurisdiccional no comparte los argumentos opuestos, surge una situación en la que, como una derivación más del contenido normal del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, es exigible una advertencia implícita, a través del previo requerimiento, de lo infundado de esos argumentos y de la confianza nacida de ellos de obtener una sentencia que, como demanda aquel contenido normal, se pronuncie sobre el fondo de la cuestión litigiosa (STS de 20 de enero de 2012, recurso núm. 6878/2009).

6.- En todo caso, una vez dictada la sentencia que declara la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, de nada sirve que con posterioridad se pretenda aprovechar la tramitación del recurso de casación para justificar el cumplimiento de ese requisito que no fue debidamente acreditado en la instancia pese a haber dispuesto la parte de sobradas ocasiones para ello (STS de 24 de noviembre de 2011, citada).

<sup>7</sup> Véase el § 204 de la Lección anterior.

día siguiente a aquél presuntamente desestimado<sup>8</sup>. Cuando se impugne la inactividad de la Administración el plazo se computa desde el vencimiento del plazo desde que se haya formulado el requerimiento (artículo 29.1 y 2 LJCA). Igualmente cuando una Administración impugne el acto dictado por otra, el plazo se contará desde la recepción del acuerdo expreso o desde que se entienda presuntamente rechazado el requerimiento formulado por la Administración, caso de haberse formulado. En el recurso de lesividad, el plazo se cuenta desde el siguiente a la adopción de la declaración de lesividad (artículo 46.5 LJCA).

b) El plazo para la impugnación de los actos presuntos es de seis meses que se contará a partir del siguiente a aquél en que haya de entender producido el acto presunto conforme a su legislación específica, aunque la interpretación jurisprudencial determina que no existe plazo para recurrir contra el silencio negativo<sup>9</sup>.

c) Finalmente, en el caso de impugnación de la vía de hecho del plazo difiere según que se hubiera formulado o no requerimiento a la Administración: si lo hubo, será de diez días y se contará desde el día siguiente a la terminación del plazo de requerimiento; si no lo hubo será de veinte días desde que se inició la actuación en vía de hecho.

---

<sup>8</sup> El plazo se computa de fecha a fecha, por lo que el día último de plazo es el de fecha idéntica al de la notificación o publicación, o inmediato hábil siguiente. La STS de 27 de enero de 2003 (2003\2009) declara que «esta Sala debe recordar su ininterrumpido criterio jurisprudencial –v. gr. Sentencias de 16 de febrero de 1996 (RJ 1996, 1654), 28 de julio de 1997 (RJ 1997, 6203), 4 de abril de 1998 (recurso 1375/1992 [RJ 1998, 3038], 13 de febrero (RJ 1999, 1214) y 3 de junio de 1999 (RJ 1999, 6296) (recursos 6624/1996 y 13069/1991), de 3 de enero, 4 de julio (RJ 2001, 5403) y 9 de octubre de 2001 (recursos 386/1996, 5054/1999 y 6902/1997), entre muchas más– con arreglo al cual, cuando se trata de un plazo de meses –como era el del art. 58 de la Ley Jurisdiccional de 1956 y sigue siendo el del art. 46 de la vigente, el cómputo ha de hacerse según el art. 5 del Código Civil, al que se remite el art. 185.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de fecha a fecha, para lo cual, si bien se inicia al día siguiente, concluye el día correlativo al de la notificación en el mes que corresponda. Y es que, como recuerda la precitada Sentencia de 4 de julio de 2001, citando el auto de 4 de abril de 1993 (RJ 1993, 2680), «La interpretación de las normas de computación del plazo de los dos meses previsto en el art. 58.3.a) LJCA para interponer el recurso Contencioso-Administrativo había dado lugar a una vacilante jurisprudencia sobre el art. 7 del Código Civil derogado, que desapareció a raíz de la unificación que realizó en esta materia el Decreto 1836/1974, de 31 mayo -Texto articulado del Título Preliminar del Código Civil...en los plazos señalados por meses, éstos se computan de «fecha a fecha», frase que no puede tener otro significado que el de entender que el plazo vence el día cuyo ordinal coincida con el que sirvió de punto de partida, que es el de notificación o publicación, es decir, que el plazo comienza a contarse a partir del día siguiente de la notificación o publicación del acto, siendo la del vencimiento la del día correlativo mensual o anual al de la notificación o publicación. (Sentencia de la Sala de Revisión de este Tribunal Supremo de 2-4-1990 [RJ 1990, 2734]).

<sup>9</sup> La STC 59/2009 declara que el silencio administrativo produce en estos casos unos efectos semejantes a los de la notificación defectuosa de un acto expreso: no se entiende que el plazo empiece a contar hasta que el interesado realice actuaciones que pongan de manifiesto el conocimiento de la existencia y alcance del acto presunto. Por lo tanto, el plazo de seis meses es relativo ya que la mencionada jurisprudencia constitucional determina en la práctica la desaparición de los plazos para interponer los recursos contra el silencio negativo, que puede ser impugnado en cualquier momento.

En todo caso, la presentación de este escrito puede realizarse dentro del llamado “plazo de gracia” que se lleva a cabo ante el órgano jurisdiccional competente hasta las quince horas del día hábil siguiente a aquél en que finaliza el plazo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 135.1 de la LEC, lo que ha sido admitido en este ámbito jurisdiccional tras una doctrina jurisprudencial inicialmente vacilante<sup>10</sup>.

§ 228. Presentado el escrito de interposición del recurso el órgano jurisdiccional realiza una serie de **actuaciones preparatorias** que tienen que ver con la admisión del recurso, la publicidad del mismo, el emplazamiento de las partes y la reclamación del expediente.

El órgano jurisdiccional debe examinar, antes de todo, la corrección formal del escrito de interposición y comprobar que concurren los requisitos legalmente establecidos para su validez (singularmente la presentación de los documentos a que se refiere el artículo 45.2 LJCA), concediendo en su caso un plazo de diez días para la subsanación de los defectos (artículo 45.3 LJCA), transcurrido el cual, sin realizar la subsanación, se procederá al archivo de las actuaciones.

Acto seguido, procederá a dar publicidad al recurso ordenando la inserción de un anuncio en el periódico oficial que proceda según el ámbito territorial de la competencia del órgano autor de la actuación impugnada. Esta publicación se acordará si lo pide el recurrente o si el órgano jurisdiccional de oficio lo estimara procedente (artículo 47.1 LJCA). También procederá la publicación cuando se haya iniciado el recurso por demanda en los supuestos del artículo 45.5, concediéndose en tal caso un plazo de quince días para que se personen los interesados (artículo 47.2 LJCA).

Acordada la publicación de la interposición del recurso, en su caso, el Juzgado o Tribunal ordenará a la Administración demandada que remita el expediente

---

<sup>10</sup> El Tribunal Supremo admite la aplicación de dicho "plazo de gracia" de la LEC a la interposición del recurso. Así puede comprobarse en la reciente sentencia de 26 de diciembre de 2011 dictada por el Tribunal Supremo de el recurso de casación para la unificación de doctrina nº 207/2008, concluye lo siguiente (FJ. Cuarto): "*Una vez constatado que concurren los requisitos establecidos en la Ley Jurisdiccional, procede que nos pronunciemos acerca de cuál es la doctrina correcta sobre la controversia planteada. Y, a este respecto, debe señalarse que si bien la doctrina del Tribunal de instancia es correcta en cuanto al cómputo de fecha a fecha de los plazos establecidos por meses, lo cierto es que no tiene en cuenta sin embargo la aplicabilidad al proceso contencioso-administrativo de lo contemplado en el artículo 135 LEC . En este sentido, debemos señalar que la cuestión sobre la aplicación supletoria del artículo 135.1 de la Ley 1/2000, ya ha sido resuelta por esta Sala en varios pronunciamientos recientes. Así, por citar el más cercano en el tiempo, en la reciente Sentencia de 25 de mayo de 2010 (rec. 3345/2008 )".*

administrativo<sup>11</sup>, incorporando al mismo el emplazamiento realizado por parte de la Administración demandada a todos los que aparezcan como interesados en el expediente para que puedan personarse en el plazo de nueve días (artículos 48.1 y 49.1 LJCA)<sup>12</sup>. El expediente, del que se da traslado a las partes, deberá ser remitido por la Administración demandada, en el plazo improrrogable de veinte días desde el requerimiento judicial. Habrá de enviarse completo, foliado y en el caso de que no fuera original, sino copia, autenticado, acompañado de un índice también autenticado de los documentos que comprenda<sup>13</sup>. Si el expediente no fuera remitido en plazo, se reiterará la reclamación por diez días, y si esta nueva intimación es desatendida, se impondrán multas coercitivas a la autoridad o empleado responsable<sup>14</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, el órgano jurisdiccional, previo examen del expediente administrativo, podrá en esta fase previa declarar la inadmisión del recurso por falta de jurisdicción, incompetencia del Juzgado o Tribunal, falta de legitimación del recurrente, haber sido interpuesto el recurso contra actividad no susceptible de impugnación o haber caducado el plazo (artículo 51 LJCA). En todo caso, la falta de apreciación de estas causas por el órgano jurisdiccional no excluye que pueda ser apreciada su concurrencia más tarde, como consecuencia de una alegación previa de la demanda o, en definitiva, al dictarse sentencia.

## **12.2. EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO EN ÚNICA INSTANCIA (II): DEMANDA Y CONTESTACIÓN, LA PRUEBA, EL TRÁMITE DE VISTA Y CONCLUSIONES Y LA TERMINACIÓN DEL PROCESO**

---

<sup>11</sup> Conforme al [artículo 50.1 LJCA](#) el emplazamiento de la Administración demandada se entenderá efectuado por la reclamación del expediente. Por eso en el recurso de lesividad en el que la Administración es la demandante, debe ser ella la que acompañe con la demanda el expediente administrativo ([artículo 45.4 LJCA](#)).

<sup>12</sup> La notificación personal, en congruencia con la doctrina constante del Tribunal Constitucional, se configura así como el modo normal de realizar el emplazamiento a los interesados.

<sup>13</sup> Conforme al [artículo 48.6 LJCA](#) «*se excluirán del expediente, mediante resolución motivada, los documentos clasificados como secreto oficial, haciéndolo constar así en el índice de documentos y en el lugar del expediente donde se encontraran los documentos excluidos*».

<sup>14</sup> Por importe de 300,50 a 1.202,02 euros, siendo reiterada la multa cada veinte días ([artículo 48.7 LJCA](#)). Los precedentes de prácticas obstructivas de la Administración explican el detalle de la regulación de este supuesto: impuestas la tres primeras multas coercitivas sin lugar que se remita el expediente, el Juez o Tribunal, sin perjuicio de seguir imponiendo más multas (que se podrán hacer efectivas por la vía de apremio), pondrá los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal ([artículo 48.10 LJCA](#)).



§ 225. Los **escritos de demanda y contestación** son los escritos de fondo del proceso y deben respetar una determinada estructura: han de consignarse con la debida separación los hechos, los fundamentos de derecho y las pretensiones que se deduzcan<sup>15</sup>, en justificación de las cuales podrán alegarse cuantos motivos procedan hayan sido planteados o no ante la Administración (artículo 56.1 LJCA)<sup>16</sup>. En este punto debe recordarse que los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo juzgan dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición (art. 33 LJCA). Esto implica que las pretensiones se basan en el principio de justicia rogada, sin que el Juez o Tribunal pueda limitarse o excederse en lo pedido por las partes. En cuanto a la argumentación exigible en el escrito de demanda dependerá de su objeto y de sus pretensiones, sin que se pueda exigirse un rigor y precisión absoluta en el contenido del mismo ya que esto sólo es exigible al Juzgado o Tribunal que conoce del asunto conforme al principio “*iura novit curia*”, lo cual no quita que se exija un nivel mínimo en la preparación de la demanda<sup>17</sup>. En cumplimiento de esta exigencia el Juez o

---

<sup>15</sup> Sin embargo, a diferencia del proceso civil, la doctrina jurisprudencial entiende que en el proceso contencioso-administrativo prima un principio antiformalista (*pro actione*) que permite que se venga admitiendo la tramitación de recursos en los que concurren deficiencias formales, siempre que no impiden la correcta identificación de los hechos y fundamentos jurídicos de las pretensiones contenidas en los mismos. El artículo 56.2 LJCA permite al órgano jurisdiccional que inste la subsanación de las deficiencias en que puedan incurrir los escritos en plazo no superior a diez días.

<sup>16</sup> Como prueba de la superación del carácter meramente revisor de la vía administrativa previa, a que se hizo referencia en la Lección anterior, la jurisprudencia admite que «*pueda defenderse la nulidad de un acto por motivos distintos en vía administrativa y jurisdiccional*» (véase, por todas, STS de 11 de enero de 1997, RJ 1997, 206). Cuestión diferente es que se pretenda introducir en la vía judicial pretensiones nuevas (vgr. solicitud de indemnización de daños y perjuicios, además de la petición de anulación del acto) que no se formularon en vía administrativa, puesto que eso se considera una desviación procesal inaceptable por el Tribunal Supremo, doctrina jurisprudencial que ha sido por el Tribunal Constitucional (STC 158/2005). A este respecto, la STS de 25 de marzo de 2011 (recurso núm. 1995/07) afirma que «*una cosa es la superación del rígido carácter revisor de la Jurisdicción, y otra, olvidar que “la configuración del proceso contencioso-administrativo como cauce para el control de la legalidad de la actuación de la Administración exige que lo pedido en vía administrativa encuentre la debida correlación con lo que luego se pide en el curso del proceso, pues de otro modo éste no sería un medio para controlar la legalidad de la actuación administrativa. Y si bien es cierto que la vigente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa admite expresamente que, como sustento de las pretensiones de las partes, en los escritos de demanda y de contestación .. podrán alegarse cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración” (artículo 56.1), ello no autoriza a que la parte actora formule en su demanda una pretensión sustancialmente distinta a la que planteó en su día ante la Administración*».

<sup>17</sup> La STS de 11 de Junio de 2013 (recurso núm. 299/2011) hace referencia a la insuficiencia las razones jurídicas de la impugnación de un reglamento y afirmando «*En definitiva, es de todo punto aplicable en este proceso la reiterada afirmación de este Tribunal, recogida por ejemplo en las sentencias de 17 de febrero, 29 de abril y 23 de diciembre de 2009, 11 de mayo de 2010, o 27 de abril de 2011, referida a que la impugnación de una norma debe hacerse aportando un análisis y una argumentación consistente. Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga del recurrente no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la*

Tribunal pueda plantear cuestiones no apreciadas por las partes antes de dictar sentencia, en cuyo caso debe permitir que estas se pronuncien sobre las mismas (art.33.2 LJCA).

La demanda puede formularse una vez recibido el expediente, o en ausencia de expediente si se hubiera superado el término establecido para su remisión, y lo pidiera el recurrente o lo acordara el Juez o Tribunal, supuesto en el que si se recibiera el expediente con posterioridad, se pondrá de manifiesto al o a los demandantes por plazo común de diez días. El plazo para formalizar la demanda es de veinte días<sup>18</sup>, contado desde la remisión del expediente o de la decisión del Tribunal de poder hacerlo en su ausencia. El actor puede solicitar dentro de ese plazo que se complete el expediente si lo considera incompleto, solicitud que suspende el curso del plazo para presentar la demanda (artículo 55.2 LJCA).

Si el actor no presentara la demanda en el plazo de veinte días, el órgano judicial declarará de oficio la caducidad del trámite, admitiéndose no obstante su presentación con plena producción de efectos si se presentare en el mismo día en que se notifique el Auto que declare la caducidad (artículo 52.2 LJCA y 128.1 LJCA).

Formalizada la demanda, se dará traslado de la misma a las partes para su contestación por plazo también de veinte días, contestando en primer lugar la Administración demandada<sup>19</sup> y posteriormente los codemandados (que en el caso de que fueren varios serán emplazados simultáneamente), debiendo contestar todos ellos en el plazo común de veinte días (artículo 54.3). Si el defensor de la Administración entendiera que la disposición o actuación administrativa recurrida pudiera no ajustarse a Derecho podrá solicitar la suspensión del procedimiento por un plazo de veinte días para comunicar su parecer razonado (artículo 54.2 LJCA).

Las partes demandadas podrán pedir (igual que el demandante) que se complete el expediente y formular un escrito de alegaciones previas durante los primeros cinco

---

*de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo pues hablar de una carga del recurrente y, en los casos en que aquélla no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar».*

<sup>18</sup> Si fueren varios los recurrentes el plazo será común para todos ello tanto si actúan conjuntamente o de forma separada (artículo 52.1 LJCA).

<sup>19</sup> El artículo 54.4 LJCA contempla una regla especial respecto de las entidades locales que parece tener solo justificación en los muy pequeños. Conforme a dicho precepto si la demandada fuera una entidad local y, pese a haber sido emplazada, no se hubiere personado en el proceso, se le dará traslado de la demanda en plazo de veinte días para que pueda designar representante en juicio (muchos de los procedimientos serán abreviados) o comunicar al Juez por escrito los fundamentos por los que estimare improcedente la pretensión del actor.

días del plazo de contestación, para aducir la concurrencia de un motivo de inadmisibilidad del artículo 69 LJCA, sin perjuicio de poder hacerlo también (salvo la incompetencia del órgano jurisdiccional) en el escrito de contestación.

La prueba

§ 229. Las partes pueden pedir el recibimiento del pleito a **prueba** en los escritos de demanda y contestación y en los de alegaciones complementarias, indicando ordenadamente los puntos de hecho sobre los que debe versar, sin perjuicio de que el demandante pueda también pedirlo dentro de los cinco días siguientes a aquél en que se le dé traslado del escrito de contestación, cuando del mismo resultaran nuevos hechos de trascendencia para la resolución del pleito (artículo 60, apartados 1 y 2 LJCA).

La petición de prueba debe ser resuelta por auto decidiendo el recibimiento a prueba si existe disconformidad en los hechos<sup>20</sup> y éstos son de trascendencia para la resolución del pleito<sup>21</sup>. También el Juez o Tribunal puede acordar el recibimiento a prueba de oficio, incluso terminada la fase de prueba y la de vista o conclusiones como diligencias para mejor proveer, debiendo en tal caso ponerlas de manifiesto a las partes para que puedan alegar lo que estimen procedente (artículo 61 LJCA).

En cuanto a los medios de prueba y a su práctica, el artículo 60.4 LJCA se remite a lo establecido en la LEC para el proceso civil. Como reglas singulares únicamente enuncia las siguientes:

- a) que habrá un plazo para proponer las pruebas de quince días y otro de treinta para practicarlas. No obstante, se podrán aportar al proceso las pruebas practicadas fuera de este plazo por causas no imputables a la parte que las propuso;
- b) en relación con la prueba documental que deberán acompañarse con demanda y contestación los documentos en que las partes funden sus derechos y si no obraren en su poder designarán el archivo oficina, protocolo o persona en cuyo poder se encuentren (artículo 56.3 LJCA), lo que no altera las reglas comunes civiles, ni impide aportar documentos de fecha posterior o que no pudieron obtenerse antes, si así se justifica;

---

<sup>20</sup> Previendo que no haya disconformidad en los hechos y que lo que se discuta sea una cuestión únicamente jurídica, el [artículo 57 LJCA](#) faculta al actor a pedir en su demanda que el recurso se falle sin necesidad de prueba, ni de vista o conclusiones. Si la parte demandada no se opone a tal petición, se declarará concluso el proceso sin más trámites, quedando pendiente de fijación de día para votación y fallo, salvo que sea el Juzgador el que declare de oficio la procedencia de la prueba conforme al [artículo 61 LJCA](#).

<sup>21</sup> Cuando se impugna una sanción administrativa, basta que haya disconformidad para que haya de recibirse a prueba el proceso ([artículo 60.3 LJCA](#)).

c) en relación con la prueba pericial, que las partes podrán solicitar la concesión de un trámite de tres días para pedir aclaraciones al dictamen emitido (artículo 60.6 LJCA);  
d) que en los supuestos en que las alegaciones de la parte actora se fundamenten en actuaciones discriminatorias por razón de sexo, se invierte la carga de la prueba debiendo el demandado probar la ausencia de discriminación en las medidas adoptadas y su proporcionalidad<sup>22</sup>.

Vista y conclusiones

§ 225. Las partes pueden pedir que se celebre un trámite de **conclusiones** escritas (lo más común) o de **vista** oral, bien en los escritos de demanda y contestación, bien dentro del plazo de tres días siguientes a la notificación de la diligencia en que se declare concluso el periodo de prueba (artículo 62, apartados 1 y 2 LJCA).

El órgano jurisdiccional debe resolver la petición de forma congruente a lo pedido, concediendo el trámite solicitado si hay coincidencia entre las partes; si no la hay sólo concederá el trámite de vista cuando lo pida el demandante si no hubo prueba, y si se practicó prueba cuando lo pida cualquiera de las partes. El artículo 61.4 LJCA permite al Juzgador, de modo excepcional, acordar la realización de este trámite sin que lo hayan pedido las partes.

Terminado el trámite de vista o conclusiones, si las ha habido, y salvedad hecha de que el Juez o Tribunal acuerde la práctica de diligencias probatorias para mejor proveer –de las que deberá darse traslado en su caso a las partes, para alegaciones– se declarará el pleito concluso, procediéndose a fijar día para votación y fallo cuando proceda.

La sentencia

§ 230. **La sentencia** es el modo normal de terminación del proceso, puede declarar la inadmisibilidad, la desestimación o la estimación del recurso (artículo 68.1 LJCA) y ha de pronunciarse también sobre las costas procesales.

Por lo que respecta a su contenido, la sentencia debe ser congruente en términos procesales, es decir, tiene que decidir sobre todas las cuestiones controvertidas en el proceso como exige el artículo 67 LJCA so pena de incurrir en vicio de incongruencia<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> [Artículo 60.7 LJCA](#) en la redacción introducida por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres. Esa inversión de la carga de la prueba opera también en supuestos en que existan indicios de discriminación por razón origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual, por virtud de lo dispuesto en la Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

<sup>23</sup> La doctrina de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo sobre la incongruencia se puede resumir de la siguiente forma (STS 18 de septiembre de 2012):

- «a) Se incurre en el vicio de incongruencia tanto cuando la sentencia omite resolver sobre alguna de las pretensiones y cuestiones planteadas en la demanda ( Sentencias de este Tribunal de 8 de julio de 2008 y 25 de febrero de 2008 , recurso 6217/2005 y 3541/2004 respectivamente), es decir la incongruencia omisiva o por defecto; como cuando resuelve sobre pretensiones no formuladas, o sea incongruencia positiva o por exceso (Sentencias de 20 de septiembre 2005 , de 5 de diciembre de 2006 y 20 de junio de 2007 , recurso 3677/2001, 10233/2003 y 11266/2004 , respectivamente).
- b) El principio de congruencia no se vulnera por el hecho de que los Tribunales basen sus fallos en fundamentos jurídicos distintos de los aducidos por las partes (STS de 17 de julio de 2003, recurso 7943/2000). En consecuencia el principio "iuris novit curia" faculta al órgano jurisdiccional a eludir los razonamientos jurídicos de las partes siempre que no altera la pretensión ni el objeto de discusión.
- c) Es suficiente con que la sentencia se pronuncie categóricamente sobre las pretensiones formuladas (Sentencia de 3 de noviembre de 2003, recurso 5581/2000). Cabe, por ello, una respuesta global o genérica, en atención al supuesto preciso, sin atender a las alegaciones concretas no sustanciales.
- d) No incurre en incongruencia la sentencia que otorga menos de lo pedido, razonando porqué no se concede el exceso (Sentencia de este Tribunal de 3 de julio de 2007, recurso 3865/2003).
- e) No cabe acoger un fundamento que no se refleje en la decisión ya que la conclusión debe ser el resultado de las premisas establecidas (STS de 27 de enero de 1996, recurso 1311/1993).
- f) Es necesario que los argumentos empleados guarden coherencia lógica y razonable con la parte dispositiva o fallo, para no generar incoherencia interna, pues de no haberla se genera confusión (STS de 23 de abril de 2003, recurso 3505/1997)».

También el Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respecto de manera reiterada sentando una jurisprudencia que se recoge en su sentencia de 15 de diciembre de 2008 (recurso núm. 165 /2008): «2. Forma parte de la jurisprudencia de este Tribunal sobre el derecho a la tutela judicial efectiva que determinados supuestos de falta de respuesta judicial a las cuestiones planteadas por las partes en el proceso, constituyen denegaciones de justicia en sentido propio y aparecen por ello vedadas por el art. 24.1 CE. Hemos dicho al respecto que tal forma de incongruencia, es decir, la llamada la incongruencia omisiva o ex silentio, "es un quebrantamiento de forma que sólo determina vulneración del art. 24.1 CE si provoca la indefensión de alguno de los justiciables, alcanzando relevancia constitucional cuando, por dejar imprejuzgada la pretensión oportunamente planteada, el órgano judicial no tutela los derechos o intereses legítimos sometidos a su jurisdicción, provocando una denegación de justicia (STC 169/2002, de 30 de septiembre, FJ 2)" (STC 8/2004, de 9 de febrero, FJ 4; en este mismo sentido, SSTC 52/2005, de 14 de marzo, FJ 2; 67/2007, de 27 de marzo, FJ 2; 138/2007, de 4 de junio, FJ 2); denegación que se comprueba examinando si existe un desajuste externo entre el fallo judicial y las pretensiones de las partes (SSTC 8/2004, de 9 de febrero, FJ 4; y 4/2006, de 16 de enero, FJ 3).

De lo expuesto se colige que no toda falta de respuesta judicial, como así reiteradamente ha considerado este Tribunal, infringe el art. 24.1 CE en el sentido expuesto.

El primer requisito para entender que la omisión adquiere relevancia constitucional es que dicha cuestión fuera "efectivamente planteada ante el órgano judicial en momento procesal oportuno" (SSTC 4/2006, de 16 de enero, FJ 3; 138/2007, de 4 de junio, FJ 2; y 144/2007, de 18 de junio, FJ 4; y las allí citadas).

Además para apreciar que existió denegación de justicia, la omisión denunciada debe referirse a las pretensiones formuladas por las partes y no a las alegaciones aportadas en su defensa. No obstante, la omisión de toda consideración sobre una alegación fundamental planteada oportunamente por las partes también vulnera el art. 24.1 CE. Como pone de manifiesto la STC 4/2006, de 16 de enero, FJ 3, -y "así lo ha declarado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los casos *Hiro Balani c. España* y *Ruiz Torija c. España* de 9 de diciembre de 1994, y lo han reconocido nuestras SSTC 85/2000, de 27 de marzo; 1/2001, de 15 de enero; 5/2001, de 15 de enero; 148/2003, de 14 de julio; 8/2004, de 9 de febrero, entre otras" (STC 4/2006, FJ 3); y con posterioridad las SSTC 85/2006, de 27 de marzo, FJ 5; 144/2007, de 18 de junio, FJ 4-"es cierto que no puede entenderse vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva por el hecho de que el órgano judicial no dé respuesta explícita y pormenorizada a todas y cada una de las alegaciones vertidas en el proceso, pero el art. 24.1 CE sí exige la consideración de las que sean sustanciales, de las que vertebran el razonamiento de las partes, al margen de que pueda darse una respuesta sólo genérica, y con independencia de que pueda omitirse esa respuesta, en cambio, respecto de las alegaciones de carácter secundario (STC 91/1995, de 19 de junio, FJ 4) ... Esa exigencia propia de la efectividad de la tutela judicial, como es obvio, ofrece cobertura tanto a la parte actora como a la defensa desplegada por la parte demandada o recurrida (así, STC 8/2004, de 9 de febrero, FJ 5)".

En tercer lugar, debe existir, como es obvio, falta de respuesta del órgano judicial a la cuestión debidamente planteada por una de las partes en el proceso, que no debe hacerse equivaler a la falta de

La declaración de inadmisibilidad del recurso no entra en el fondo del asunto, no se pronuncia sobre las pretensiones de las partes, por existir un defecto insubsanable. Tal pronunciamiento procede en los casos en que el Juez o Tribunal aprecie falta de jurisdicción<sup>24</sup>; la falta de capacidad, representación o legitimación del demandante; cuando el objeto del recurso son actos disposiciones o actuaciones no susceptibles de impugnación (vgr. por no haberse agotado la vía previa o ser confirmatorios de actos consentidos); cuando recae sobre cosa juzgada o exista litispendencia; y cuando el escrito inicial de recurso se hubiera presentado fuera de plazo.

La desestimación del recurso se produce ya por razones de fondo, cuando se entiende que la actuación recurrida se ajusta a Derecho, supuesto en el que el pronunciamiento tiene mero alcance declarativo.

Y la estimación procede cuando se aprecia cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluida la desviación de poder (artículo 70.2 LJCA). En este caso, según lo pedido por el recurrente, el fallo alcanzará todos o alguno de los pronunciamientos siguientes (artículo 71.1 LJCA): anulará total o parcialmente la actividad impugnada; declarará, en su caso, el reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para ello; y reconocerá, en su caso, el derecho a la indemnización de los daños y perjuicios.

Las sentencias declaratorias de inadmisibilidad del recurso y las desestimatorias producen únicamente efectos *inter partes* (artículo 72.1 LJCA). Las sentencias

---

*respuesta expresa, pues los requisitos constitucionales mínimos de la tutela judicial pueden satisfacerse con una respuesta tácita, análisis éste que exigirá una cuidadosa y particularizada atención al tenor de la resolución impugnada (por todas SSTC 4/2006, de 16 de enero, FJ 3; 138/2007, de 4 de junio, FJ 2; y las allí citadas). Hemos declarado desde la STC 20/1982, de 5 de mayo, FJ 2, que ante tal denuncia es preciso ponderar las circunstancias concurrentes en cada caso para determinar si el silencio de la resolución judicial representa una auténtica lesión del art. 24.1 CE o, por el contrario, pueden interpretarse razonablemente como una desestimación tácita que satisface las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva (por todas, SSTC 5/2001, de 15 de enero, FJ 4; 167/2007, de 18 de julio, FJ 2; 29/2008, de 20 de febrero, FJ 2; y las por ellas citadas). Desestimación tácita que se produce cuando de los razonamientos contenidos en la resolución pueda deducirse razonablemente los motivos fundadores de la misma. En tal sentido se ha apreciado que "no existe una incongruencia omisiva cuando la falta de respuesta judicial se refiere a pretensiones cuyo examen venga subordinado a la decisión que se adopte respecto de otras también planteadas en el proceso que, al ser de enjuiciamiento preferente -por su naturaleza o por conexión procesal-, hacen innecesario un pronunciamiento sobre aquéllas otras (por todas, STC 138/2007, de 4 de junio)" (STC 87/2008, de 21 de julio, FJ 5).*

*Por último, la omisión debe referirse a cuestiones "que, de haber sido consideradas en la decisión, hubieran podido determinar un fallo distinto al pronunciado (SSTC 35/2002, de 11 de febrero, FJ 2, o 206/1998, de 26 de octubre, FJ 2, y las allí citadas), pues de otro modo la falta de respuesta carecería de relevancia material" (STC 4/2006, de 16 de enero, FJ 3; en el mismo sentido STC 144/2007, de 18 de junio, FJ 4)».*

<sup>24</sup> La declaración de incompetencia del órgano jurisdiccional ha de apreciarse, en su caso, por auto, antes de dictarse la sentencia (artículo 7.3 LJCA).

estimatorias que anulen un acto producen efectos para todas las personas afectadas, procediéndose a su publicación si afectaran a una pluralidad indeterminada de personas (artículo 72.2 LJCA). Las anulatorias de una disposición general producirán efectos para los afectados desde que sea publicado el fallo, sin afectar a las sentencias o actos administrativos firmes que la hayan aplicado antes de que la anulación tuviera efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente (artículo 73 LJCA). Finalmente, las sentencias estimatorias de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada producirán solo efectos para las partes (artículo 72.3 LJCA), pero podrán extenderse sus efectos a terceros en materia tributaria y de personal, en los términos previstos en los artículos 110 y 111 LJCA<sup>25</sup>.

Por último, la sentencia tiene que pronunciarse sobre las costas en los términos previstos en el artículo 139 LJCA. La cuestión de las costas es problemática ya que se puede constituir en un que disuada de acudir a la tutela jurisdiccional ya que se establece que, en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho. En los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, las imponga a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad

§ 231. Además de por sentencia, el proceso puede terminar por **desistimiento, allanamiento, satisfacción extraprocesal de la pretensión o conciliación judicial**.

El desistimiento del demandante (artículo 74 LJCA) es el acto por el que el actor declara su voluntad de poner fin al proceso, en el caso de que sea la Administración el artículo 75.2 LJCA exige que se presente testimonio del acuerdo adoptado por el órgano competente. Puede solicitarse en cualquier momento anterior a la sentencia; antes de resolver sobre el mismo debe oírse a las demás partes y, en los supuestos de acción popular, también al Ministerio Fiscal. No será aceptado por el órgano jurisdiccional

<sup>25</sup> En la STS de 13 de noviembre de 2012 se afirma que el primer requisito exigido por el artículo 110.1 LJCA para que pueda acordarse la extensión de los efectos de una sentencia firme es que hubiere reconocido una situación jurídica individualizada en favor de una o varias personas y que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo. Las situaciones jurídicas deben ser, pues, no iguales, semejantes, parecidas o equivalentes, sino idénticas.

cuando se oponga la Administración o el Ministerio Fiscal y podrá rechazarlo cuando apreciare daño para el interés público.

El allanamiento del demandado (artículo 75 LJCA), menos frecuente que el anterior, supone la aceptación expresa de las pretensiones del recurrente. Puede formularse en cualquier estado del proceso y una vez comunicado debe el órgano jurisdiccional dictar sentencia de conformidad con las pretensiones del recurrente, salvo que ello suponga infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso el Juez o Tribunal comunicará a las partes los posibles motivos de oposición, y tras oírlas, dictará la sentencia que estime ajustada a Derecho.

La satisfacción extraprocesal (artículo 76 LJCA) se produce cuando la Administración reconoce totalmente en vía administrativa las pretensiones del actor después de que se haya interpuesto el recurso. Comunicada esta circunstancia al órgano judicial, y tras oír a las partes, dictará aquél auto dando por terminado el proceso, salvo que ello supusiera una infracción manifiesta de la ley, supuesto en el que deberá dictar la sentencia que proceda en Derecho.

Por último, la LJCA de 1998 introdujo la posibilidad (de utilización escasa) de que el Juez o Tribunal de primera instancia propusiera a las partes un acuerdo, siempre que el proceso versare sobre materias susceptibles de transacción. Caso de aceptación, el órgano jurisdiccional dictará auto que recoja el contenido del acuerdo, siempre que no sea contrario al ordenamiento, ni al interés público o de terceros.

### **12.3 OTROS PROCEDIMIENTOS: PROCEDIMIENTO ABREVIADO Y ESPECIALES**

§ 225. Una de las principales novedades de la LJCA fue la introducción del **procedimiento abreviado**<sup>26</sup> del que pueden conocer los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo (no por tanto los órganos colegiados o Tribunales), en asuntos que versen sobre cuestiones de personal al servicio de las Administraciones Públicas, sobre extranjería y sobre

---

<sup>26</sup> Ley 37/2011, de 10 octubre, de Agilización procesal



inadmisión de peticiones de asilo político, asuntos de disciplina deportiva en materia de dopaje, así como todas aquellas cuya cuantía no supere los 30.000 euros<sup>27</sup>.

El recurso se inicia por demanda a la que se debe acompañar por el demandante tanto los documentos necesarios para el escrito de interposición, como todos aquellos en los que el actor funde su pretensión. El Juez examinará la demanda y, tras comprobar su competencia, la admitirá, dará traslado de la misma al demandado, reclamará el expediente a la Administración demandada (que deberá aportarse con una antelación mínima de quince días al acto de la vista), y citará a las partes al juicio oral, fijando día, fecha y hora. Recibido el expediente, el Juez dará traslado al demandante y a los codemandados a fin de que se instruyan para el acto de la vista.

No obstante, si el actor pide por otrosí en su demanda que el recurso se falle sin necesidad de recibimiento a prueba ni tampoco de vista, el Letrado de la Administración de Justicia dará traslado de la misma a las partes demandadas para que la contesten en el plazo de veinte días. Las partes demandadas podrán, dentro de los diez primeros días del plazo para contestar a la demanda, solicitar la celebración de la vista, en cuyo caso habrá de celebrarse.

De celebrarse el acto de la vista oral, que guarda grandes semejanzas con el proceso seguido ante la jurisdicción social, se desarrolla bajo el siguiente esquema:

- a) Se abrirá la vista si comparece a la misma el demandante. Caso de no hacerlo se le tendrá por desistido del recurso y se le condenará en costas. Si la que no comparece es la Administración demandada, continuará la vista en su ausencia.
- b) La vista comienza dándose la palabra al demandante para que exponga los fundamentos de su petición o ratifique la demanda, trámite que se justifica porque el actor no ha podido contar con el expediente administrativo para hacer la demanda, por lo que puede modificar tras examinar el mismo su fundamentación, pero no alterar su pretensión que ya ha quedado fijada en la demanda.
- c) Acto seguido se da la palabra al demandado que podrá formular causas de inadmisibilidad, sobre las que el Juez se pronuncia en el acto, tras oír al demandante, declinando su competencia, declarando la inadecuación del procedimiento abreviado o decidiendo que continúe la vista. Si no se formulan causas de inadmisibilidad, o

---

<sup>27</sup> Destinados a dotar de una mayor agilidad a los procesos y lograr un pronunciamiento judicial en menor tiempo, cumplieron plenamente ese objetivo en un principio, si bien la ingente cantidad de recursos en materia de extranjería en los últimos años ha producido un cierto colapso que ha producido el paradójico resultado en los Juzgados de las grandes capitales de provincia de que la citación para la vista se dilate tanto que su duración supere la de los procedimientos ordinarios.

aducidas, son rechazadas por el Juez, los demandados exponen sus fundamentos de fondo de forma oral en ese mismo momento.

d) A continuación, y una vez fijada la cuantía del proceso, las partes pueden proponer la prueba, que se practica por lo común en el acto de la vista<sup>28</sup>. Contra las resoluciones del Juez sobre admisión o inadmisión de pruebas se puede recurrir en reposición, que se resuelve en ese momento.

e) Practicadas las pruebas en su caso<sup>29</sup>, las partes pueden exponer sus conclusiones y ultimado ese trámite los interesados pueden intervenir si lo desean y el proceso queda visto para sentencia, para cuya emisión se fija el plazo de diez días.

§ 225. La LJCA de 1998 regula en el Título V tres procesos especiales: el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona; la cuestión de ilegalidad y el procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos de Corporaciones y Entidades públicas.

El procedimiento para la **protección de los derechos fundamentales de la persona** desarrolla, en el orden contencioso-administrativo, la previsión contenida en el artículo 53.2 de la LJCA a tenor del cual, los ciudadanos podrán recabar la tutela judicial de los derechos fundamentales ante los Tribunales ordinarios, por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad, sin perjuicio del ulterior recurso de amparo (artículo 114). Su precedente se encuentra en la regulación contenida en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, hoy derogada, que introdujo muchas novedades, especialmente en materia de tutela cautelar (inversión de la regla general de suspensión) que justificaron una amplia utilización de este procedimiento. Hoy esa singularidad ha desaparecido, siendo aplicable el régimen general de medidas cautelares previsto en la Ley.

Se trata de un proceso con un ámbito limitado: puede ser impugnada en el mismo cualquier manifestación de la actuación de la Administración, como en el

---

<sup>28</sup> «Si el Juez estimase que alguna prueba relevante no puede practicarse en la vista, sin mala fe por parte de quien tuviera la carga de aportarla, la suspenderá, señalando en el acto, y sin necesidad de nueva notificación, el lugar, día y hora en que deba reanudarse» (artículo 78.18 LJCA).

<sup>29</sup> Los medios de prueba se practicarán en los juicios abreviados, en cuanto no sea incompatible con sus trámites, del modo previsto para el juicio ordinario. Los interrogatorios de parte y las testificales se practicarán oralmente, sin formular previamente pliegos de preguntas, ni repreguntas. Si el número fuera considerado excesivo, el Juez podrá limitarlos discrecionalmente. No podrán tacharse los testigos, sin perjuicio de hacer en conclusiones las consideraciones procedentes sobre las circunstancias personales y la veracidad de sus manifestaciones. En la prueba pericial no serán de aplicación las reglas generales sobre insaculación de peritos. Artículo 78, apartados 12 a 16.

procedimiento ordinario, pero sólo cabe invocar como motivos de impugnación la lesión de los derechos fundamentales y libertades contenidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución, más la objeción de conciencia (por ejemplo, suele ser habitual en el caso de recursos contra actos que vulneran el acceso a la función pública reconocido en el artículo 23.2 CE). Su utilización es hoy algo menor que bajo la vigencia de la anterior regulación, porque la vulneración de los derechos fundamentales puede ser también invocada en el procedimiento ordinario, en el que también se pueden aducir motivos de mera legalidad. Incluso cabe que se impugne una determinada actuación administrativa simultáneamente a través de los dos procedimientos (invocando cualquier motivo en el ordinario y solo la vulneración de los derechos fundamentales en el especial). Pero la Sentencia que se pronuncie en este procedimiento especial sobre la no vulneración del derecho fundamental, vinculará al Tribunal que conozca del recurso ordinario.

La estructura del proceso es de gran sencillez y celeridad. El recurso se inicia por un escrito de mera interposición, en el que habrán de precisarse el derecho o derechos cuya tutela se solicita, así como los argumentos sustanciales en que se basa el recurso, expuestos de manera concisa. El plazo es siempre de diez días, si bien se computa de diferente manera según la actuación impugnada<sup>30</sup>. El mismo día de la interposición, o el siguiente, el órgano jurisdiccional reclamará la remisión urgente del expediente en el plazo de cinco días –que deberá contener los emplazamientos a los interesados para que comparezcan en su caso como demandados en el plazo también de cinco días–. La falta de remisión del expediente no suspende el curso del procedimiento, pero si se recibiera después se podrá de manifiesto a las partes por cuarenta y ocho horas.

Si el Juez o Tribunal entiende –de oficio o a instancia de parte– que el recurso no versa en realidad sobre la vulneración de un derecho fundamental, podrá inadmitirlo, tras la celebración de una comparecencia a la que asisten todas las partes (entre las que se encuentra el Ministerio Fiscal).

Si el proceso continúa, se emplaza sucesivamente a demandante y demandados para que formulen sus escritos de alegaciones por plazo de ocho días, acompañando los

---

<sup>30</sup> Si es un acto o disposición general, desde la notificación o publicación; si es un acto presunto desde el día siguiente a la producción del silencio; si se impugna una vía de hecho desde el día siguiente a la finalización del plazo de diez días siguientes a la formulación del requerimiento, o si no lo hubo, una vez transcurridos veinte días desde el inicio de la actuación; en el caso de inactividad, una vez transcurridos veinte días desde la reclamación; y si se hubiese interpuesto potestativamente un recurso administrativo no resuelto, desde el día siguiente a la finalización del plazo de veinte días desde la interposición (artículo 115).

documentos que estimen oportunos. Y tras un periodo probatorio, que no puede exceder de veinte días para proponerla y practicarla, se dictará sentencia que estimará el recurso cuando las actuaciones impugnadas «*incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, y como consecuencia de la misma vulneren un derecho susceptible de amparo*» (artículo 121, apartados 1 y 2 LJCA).

El artículo 122 LJCA regula el supuesto especialísimo de recurso contra prohibiciones o propuestas de modificación de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones a que se refiere la Ley Orgánica 9/1983. Este recurso se interpone en el plazo de 48 horas desde la notificación de la actuación y, tras una audiencia de las partes celebrada en el plazo de cuatro días, se resuelve sobre el mantenimiento o modificación de la prohibición, sin ulterior recurso (artículo 122 LJCA).

Contra las sentencias recaídas en el procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales que no admitan recurso alguno<sup>31</sup> cabe el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional siempre que se cumplan los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 44 LOTC; y contra las sentencias en la medida que se vean afectados derechos fundamentales cabe recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Fundamentales<sup>32</sup>.

§ 232. Cuando un órgano jurisdiccional conoce de un recurso indirecto contra reglamentos, basado en la impugnación de los actos de aplicación, y carece de competencia para reconocer del recurso directo, la eventual sentencia estimatoria que pueda dictarse tiene efectos solo para las partes. A fin de evitar que se pronuncien fallos contradictorios y para permitir que puedan extenderse los efectos de dicha sentencia *erga omnes*, se introdujo en la LJCA la llamada **cuestión de ilegalidad** (artículo 123 LJCA).

En tal supuesto, el órgano judicial que conoció del recurso debe plantear la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal competente para resolverla en un plazo de cinco días desde que conste la firmeza de la sentencia, emplazando mediante auto a las partes para que comparezcan y formulen alegaciones en un plazo de quince días. Transcurrido

---

<sup>31</sup> Lo que incluye el incidente de nulidad de actuaciones de que hablará más adelante tal y como indica la jurisprudencia constitucional (por todas puede comprobarse en la STC 186/2014, de 22 de Diciembre de 2014).

<sup>32</sup> Más información sobre la aplicación del Convenio Europeo de Derechos Fundamentales en [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/A384C041-7BB1-4688-BCAE-0F9B6A93983A/0/Questions\\_Answers\\_SPA.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/A384C041-7BB1-4688-BCAE-0F9B6A93983A/0/Questions_Answers_SPA.pdf)

ese plazo se dictará sentencia en diez días, fallo que se publicará en el mismo periódico oficial en que se publicó la disposición cuestionada (artículos 125 y 126 LJCA).

La suspensión de acuerdos

§ 233. El tercer procedimiento especial (artículo 127 LJCA) se refiere a los supuestos previstos en la legislación sectorial en los que se admite, de forma excepcional, la **suspensión administrativa previa de acuerdos de corporaciones y entidades públicas**, dado que el principio de autonomía local resulta incompatible con el establecimiento de cualquier tipo de tutela.

Es el caso de la previsión del artículo 186 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y las normas concordantes establecidas en las leyes autonómicas, mediante el que los Alcaldes puedan suspender los efectos de una licencia u orden de ejecución cuyo contenido constituya manifiestamente una infracción urbanística grave, procediendo a dar traslado en el plazo de tres días de dicha suspensión al órgano jurisdiccional, configurando un proceso en el que el Ayuntamiento impugna su propio acto. También es el supuesto del artículo 30.2 de la Ley de Aguas, que atribuye a Presidentes de Organismos de cuenca la facultad de impugnar en vía contenciosa los acuerdos de los órganos colegiados del organismo de cuenca que puedan constituir infracción de leyes o que no se ajusten a la planificación hidrológica, teniendo carácter suspensivo la mera impugnación. Y también cabe citar la previsión contenida en el artículo 67 LBRL que habilita al Delegado del Gobierno para suspender los acuerdos de una entidad local que atenten gravemente al interés general de España, debiendo impugnarlos en el plazo de diez días desde la suspensión ante la jurisdicción contenciosa.

§ 234. La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado contiene un sistema específico para reaccionar frente a cualquier actuación u omisión de las Administraciones públicas que pudiera obstaculizar la libertad de establecimiento y de circulación dentro del territorio nacional dentro del cual se prevé un **procedimiento especial para la garantía de unidad de mercado**.

Por una parte, la Ley establece un sistema de protección de los operadores económicos a través de un recurso de reclamación alternativo al sistema administrativo de recursos en aquellas situaciones en las que la unidad de mercado se vea vulnerada y que se desarrolla ante el Consejo para la Unidad de Mercado cuya decisión pone fin a la vía administrativa.

Procedimiento especial unidad de mercado



Por otra parte se modificó la LJCA (arts. 127 bis, ter y quáter) para reconocer a la CNMC la capacidad para interponer un recurso contencioso-administrativo contra toda disposición, acto, actuación, inactividad o vía de hecho procedente de cualquier Administración pública que sea contraria a la libertad de establecimiento o de circulación en los términos previstos en la Ley 19/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado. Se trata de un procedimiento singular ya que el recurrente siempre será la CNMC (de oficio o a instancia de interesado) que pone en marcha un procedimiento especialmente sumario y preferente en el que se prevé la suspensión automática de la medida recurrida.

## 12.4 LOS RECURSOS CONTRA LAS RESOLUCIONES JUDICIALES

El recurso de súplica

§ 225. La LJCA de 1998 contempla cuatro recursos diferentes dictados directamente por el propio órgano jurisdiccional (reposición, apelación, casación y revisión) y unos recursos contra las resoluciones del Secretario Judicial.

Estas últimas se introdujeron por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial a fin de agilizar la tramitación procesal y descargar a los órganos jurisdiccionales de la resolución de cuestiones incidentales surgidas durante la tramitación del procedimiento. Así contra las **diligencias de ordenación y decretos no definitivos del Secretario judicial** cabe recurso de reposición ante el Secretario que dictó la resolución recurrida que los resuelve por decreto sin recurso posible, excepto que se trate de decretos por los que se ponga fin al procedimiento o impidan su continuación, o cuando esté expresamente previsto que cabe recurso directo de revisión que resuelve el órgano judicial mediante auto (art. 102 bis LJCA) .

Cuando se trate de providencias y autos de los órganos jurisdiccionales no susceptibles de apelación o casación puede interponerse **recurso de reposición**<sup>33</sup> (artículo 79 LJCA) se interpone ante y se resuelve por el mismo órgano jurisdiccional autor de la resolución impugnada. Se interpone contra las providencias y los autos no

---

<sup>33</sup> El recurso de reposición vino a sustituir al recurso de súplica por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial. Por lo tanto, la referencias al recurso de súplica en la LJCA se entienden hechas al nuevo recurso de reposición (disposición adicional octava LJCA)

susceptibles de apelación y casación<sup>34</sup>, mediante las que se resuelven cuestiones o fases incidentales del procedimiento. No cabe, sin embargo, contra los autos que resuelven ya un recurso de reposición, contra los autos de aclaración, ni contra las peticiones de revisión de diligencias de ordenación.

El recurso carece de efecto suspensivo, se interpone en el plazo de cinco días desde el siguiente a la notificación de la resolución impugnada, y tras darse traslado para su oposición a las demás partes por término de tres días, es resuelto por auto en el plazo también de tres días.

§ 235. El **recurso de apelación** se configura como una verdadera segunda instancia contra los autos y sentencias dictados por los órganos unipersonales de la jurisdicción (Juzgados y Juzgados Centrales), correspondiendo su resolución ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia correspondiente o de la Audiencia Nacional (en tanto que las resoluciones de estos Tribunales son susceptibles, en su caso, de recurso de casación).

Son apelables las sentencias de los órganos jurisdiccionales unipersonales, salvo que hayan sido dictadas en asuntos cuya cuantía no exceda de 30.000 euros (incluidos los de cuantía indeterminada<sup>35</sup>) o resuelvan recursos contencioso-electorales (salvo que declaren su inadmisibilidad). Son siempre apelables las sentencias dictadas en el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona y las que resuelvan recursos entre Administraciones públicas o recursos indirectos contra reglamentos (artículo 81.2 LJCA).

También son apelables los autos de los Juzgados en los supuestos previstos en el artículo 80 LJCA: relativos a medidas cautelares o ejecución de sentencias; los que declaren la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o hagan imposible su

---

<sup>34</sup> Esto no obstante, será requisito para preparar un recurso de casación contra los autos a que se refiere el artículo 87 la interposición previa del recurso de reposición.

<sup>35</sup> En este caso debe recordarse que el TSJ correspondiente puede inadmitir el recurso de apelación, aunque en el procedimiento de instancia la cuantía hubiese sido fijada como indeterminada por el Juez ya que la Sala «no está vinculada por tales determinaciones (ni por las consideraciones de las partes en instancia y/o apelación), pudiendo en cualquier momento proceder a determinar correctamente la cuantía del pleito por ser cuestión de orden público. Como ha señalado reiteradamente el T.S (S. 25-2-2002, Auto de 31-1-2000, 21-2-2000, 4-2-2000, 22-4-1996 entre otros muchos ), las prevenciones legales en materia de cuantía han de ser aplicadas en función de la real entidad material de la cuestión litigiosa , siendo irrelevante a efectos de la inadmisibilidad del recurso por razón de la cuantía, que se haya admitido el recurso en la instancia o el ofrecimiento del mismo al notificarse la resolución impugnada, siempre naturalmente que la cuantía sea estimable e inferior al límite legalmente establecido» (STSJ de Navarra de 8 de enero de 2013, recurso núm. 713/2012 y en el mismo sentido la STSJ de Galicia de 20 de enero de 2014, recurso núm. 4528/2012).

continuación; los de autorización de entrada en domicilios y los de extensión a terceros de los efectos de las sentencias firmes previstos en los artículos 110 y 111 LJCA, cuando lo sea la sentencia cuya extensión se pretende.

Están legitimados para recurrir quienes hubieran sido parte en el proceso en el que hubiera recaído la resolución apelada. La apelación contra sentencias será admisible en ambos efectos (devolutivo o de remisión al Tribunal Superior y suspensivo), en tanto que el de autos solo posee efecto devolutivo. El efecto suspensivo no impide, sin embargo, la ejecución provisional de la sentencia apelada, previa adopción en su caso de medidas adecuadas para paliar los perjuicios que puedan derivarse.

El recurso se interpone en el plazo de quince días desde la notificación de la resolución impugnada ante el Juzgado autor de la misma, mediante un recurso en el que se contienen las alegaciones de fondo, pudiendo solicitarse el recibimiento del pleito a prueba, si hubieran sido denegadas o no hubiesen sido debidamente practicadas en la instancia. Si el recurso reúne los requisitos legales es admitido, dando traslado a las demás partes para que formulen su oposición, también por plazo de quince días.

El Juzgado eleva las actuaciones (recurso, oposición y autos) al Tribunal Superior, ante el que deberán comparecer las partes. Practicada la prueba, en su caso, y celebrada vista o formuladas conclusiones, si hubo prueba o lo piden todas las partes, se dictará sentencia en el plazo de diez días, que confirmará o revocará la resolución recurrida y en el caso de que la impugnada hubiera declarado la inadmisibilidad del recurso, resolverá al propio tiempo sobre el fondo del asunto.

Se trata de una segunda instancia y, por consiguiente, el objeto de la impugnación es la resolución impugnada que es contra la que deben formularse los motivos de impugnación, no admitiéndose una mera repetición del debate del pleito de primera instancia<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Como declara la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de TSJ de Cataluña, de 6 de febrero de 2007 (nº 112/2007), «*el recurso de apelación supone la exigencia de que se efectúe una crítica de la sentencia o resolución que constituya su objeto, mediante la precisión de las infracciones que en ella puedan haberse cometido a juicio de la parte recurrente, con indicación concreta de la norma o normas en que aquél se base, sin que sea posible tan siquiera, para entender que se cometen las infracciones que se denuncien, con la hipotética y simple remisión a los escritos de alegaciones presentados en la instancia o con la mera cita apodíctica de los preceptos que se entiendan infringidos, en cuanto que lo que se impugna por medio del recurso de que se trata es la sentencia y no los actos o disposiciones sobre los que aquélla se pronunció y que fueron por ella confirmados o anulados, pues el recurso de apelación no tiene por objeto reabrir el debate sobre la adecuación jurídica del acto administrativo impugnado, sino revisar la sentencia que sobre el mismo se pronunció, es decir, la depuración de un resultado procesal anteriormente ya obtenido. Por ello, el contenido del escrito de alegaciones debe necesariamente asumir una crítica de la resolución impugnada que fundamente la pretensión revocatoria que integra el proceso de apelación, cuya omisión impide su*



§ 236. El **recurso de casación** no se introdujo en el contencioso-administrativo hasta la reforma de 1992, modificando de este modo el anterior sistema de doble instancia configurado sobre la apelación. Se trata de un recurso extraordinario, que sólo puede interponerse por quienes han sido parte en el proceso de instancia y si únicamente por motivos tasados. No obstante, el sistema ha sido reformado recientemente y a partir de julio de 2016 el alcance del recurso de casación se extiende a otro tipo de resoluciones judiciales (incluidos sentencias de Juzgados de lo Contencioso) y desaparecen los motivos tasados que son sustituidos por la presencia de interés casacional que aprecia la propia Sala del Tribunal Supremo.

Hasta que se produzca el cambio el recurso de casación procede contra las sentencias dictadas en única instancia (no, por tanto, las dictadas como consecuencia de un recurso de apelación) por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional, que no se encuentren en alguno de los casos excluidos en el artículo 86<sup>37</sup>. Son recurribles en casación en todo caso las sentencias que declaren nula o conforme a Derecho una disposición de carácter general (artículo 86.3 LJCA). También son recurribles en casación los autos en los que no concurran las causas de exclusión establecidas para las sentencias, en los supuestos del artículo 87.1 LJCA<sup>38</sup>.

---

*prosperabilidad y es determinante de su desestimación, como con reiteración que excusa de cualquier cita viene declarando el Tribunal Supremo....el incumplimiento por el apelante de la carga de motivar el escrito de interposición con las alegaciones en que sustente la apelación, entrañe la inobservancia de un requisito procesal esencial para el correcto desarrollo del derecho a la tutela judicial efectiva en la fase de recurso, cuya omisión permitiría acordar su inadmisión en la fase inicial del procedimiento o, en su caso, facultará al órgano ad quem para desestimarlo, incluso sin entrar en el fondo de la pretensión impugnatoria».*

<sup>37</sup> Quedan excluidas la cuestiones de personal al servicio de las Administraciones públicas, salvo que afecten al nacimiento a la extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera; las de cuantía que no exceda de 600.000 euros, salvo que se trate del procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de la persona; las dictadas en el procedimiento de protección del derecho de reunión; las dictadas en materia electoral; y las dictadas por las Salas de los Tribunales Superiores cuando el recurso se funde exclusivamente en la infracción de normas locales o autonómicas. El recurso procede, en cambio, conforme al artículo 86.4 cuando se funde en la infracción de normas de derecho estatal o comunitario europeo que hayan sido oportunamente invocadas en el proceso.

<sup>38</sup> Los de inadmisión del recurso o que hagan imposible su continuación; los que pongan término a la pieza separada de medidas cautelares; los recaídos en ejecución de sentencia, siempre que resuelvan cuestiones no decididas, directa o indirectamente, en aquélla o que contradigan los términos el fallo que se ejecuta; los recaídos en ejecución provisional de sentencias recurridas en casación; y los dictados en los incidentes de extensión subjetiva de los efectos de las sentencias al amparo de los [artículos 110 y 111 LJCA](#).

El **recurso de casación** sólo procede por motivos tasados (art. 88.1 LJCA)<sup>39</sup>: abuso, exceso o defecto en el ejercicio de la jurisdicción (apartado a); incompetencia o inadecuación del procedimiento (apartado b); el quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de la sentencia o de las que rigen los actos y garantías procesales, siempre que, en este último caso, se haya producido indefensión para la parte (apartado c); o la infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate (apartado d). El carácter extraordinario del recurso se pone de manifiesto también en que no exista motivo de alegación sobre el error en la apreciación de los hechos<sup>40</sup>.

El recurso se inicia mediante un escrito de preparación a presentar en el plazo de diez días ante el Tribunal autor de la resolución recurrida y deberá contener la manifestación de la intención de interponer el recurso, una sucinta exposición de la concurrencia de los requisitos de forma exigidos (artículo 89.1 LJCA). Sin embargo, en el supuesto de que el recurso se base en la infracción de normas de derecho estatal o comunitario europeo, que hayan sido oportunamente invocadas en el proceso de instancia, el artículo 89.2 LJCA exige que en el escrito de preparación se justifique que la infracción de tales normas ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia;

---

<sup>39</sup> La Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2006 (rec. 6355/2003) declara que: «*Un recurso de fondo contra la sentencia de un Tribunal siempre requiere que se expresen al menos las razones legales de disenso contra su decisión. Y si ello es así aun en el caso de un recurso de apelación, resultando improcedente pretender abrir una ulterior instancia sin aducir las razones de disenso contra la resolución que se impugna (artículo 85.1 de la Ley 29/98 y doctrina jurisprudencial anterior a la entrada en vigor de la misma), con mayor motivo lo es en el caso de un recurso de casación, cuya admisibilidad se condiciona a la alegación de motivos concretos y tasados en los que se han de expresar las normas o jurisprudencia que, en relación con los mismos, se considere infringida precisamente por la sentencia de instancia, que es la que constituye el objeto del recurso (artículos 86.1, 92.1 y 93.2, apartados a) y b)...De no ajustarse a ese requisito el recurso de casación resulta inadmisibile (Sentencias de 31 de diciembre de 2000, 23 de julio de 2001 EDJ2001/31289, 28 de mayo y 23 de diciembre de 2003 EDJ2003/187173, 21 de enero de 2004, entre las últimas dictadas) y su inadmisibilidad puede ser declarada en este trámite a través de la desestimación, como la reiterada doctrina de este Tribunal viene declarando».*

<sup>40</sup> En el recurso de casación no pueden revisarse los hechos fijados en la sentencia que se recurre, sino únicamente el quebrantamiento de las normas que rigen los actos o garantía procesales o, si las conclusiones de la valoración son ilógicas, por la infracción del principio de congruencia o la falta de coherencia interna de la sentencia (como supuestos de quebrantamiento de las formas del apartado c), o por la infracción de las reglas que rigen la carga y valoración de la prueba, (por el motivo del artículo 88.1. d).

Por ejemplo, en la STS 20 de julio de 2012 se cuestiona la inclusión, o no, de un edificio en el demanio portuario o en su zona de servicio, considerando la Generalidad recurrente que debería entenderse comprendido en dicha zona demanial, postulándose que el Tribunal Supremo realice una nueva valoración de la prueba sustituyendo la realizada en la instancia, lo que no es procedente en el recurso de casación, salvo en los casos que se acredite que la apreciación de la prueba por el Tribunal de instancia ha sido ilógica o arbitraria, contraria a los principios generales del derecho o a la prueba tasada.

juicio de relevancia al que la jurisprudencia otorga el máximo rigor<sup>41</sup>. El escrito de preparación presenta unas exigencias formales muy rigurosas cuya inobservancia puede conducir a la inadmisión del recurso y que han sido recogidas en la jurisprudencia de la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> El Auto del Tribunal Supremo de 27 de Mayo de 2004 (JUR 2004\217035) resume dicha doctrina en los siguientes términos: «*En definitiva, se precisa hoy para que las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia sean recurribles -todas, con abstracción de la Administración autora de la actuación impugnada- que, además de ser susceptibles de casación por razón de la materia o la cuantía del asunto, concurren los siguientes requisitos: A) que el recurso de casación pretenda fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido; B) que esas normas, que el recurrente reputa infringidas, hubieran sido invocadas oportunamente por éste o consideradas por la Sala sentenciadora; C) que el recurrente justifique en el escrito de preparación del recurso que la infracción de las mismas ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia. La nueva Ley de esta Jurisdicción, pues, no hace sino ratificar y ampliar una consolidada doctrina jurisprudencial surgida bajo el imperio de la Ley anterior (Autos de 14 de junio, 5 y 20 de julio [RJ 1998, 8885] , 17 de noviembre [RJ 1998, 10839] y 4 de diciembre de 1998 y 16 de marzo, 17 de mayo y 21 de junio de 1999, entre otros muchos)...el juicio de relevancia tiene su sede propia en el escrito de preparación del recurso, cumpliendo la función de acotar las infracciones normativas que habrán de servir para articular los motivos de casación, a lo que debe añadirse que la inobservancia del artículo 89.2 afecta a la sustancia misma del escrito de preparación -no se trata de un defecto formal subsanable al amparo del artículo 138 de la LJCA, razón por la que no puede subsanarse en actuaciones posteriores sin desnaturalizar su significado. ...Por otra parte, hay que señalar que la interpretación que esta Sala viene propugnando de los artículos 86.4 y 89.2 no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, como ha puesto de relieve la doctrina constitucional (AATC 20/1999 [RTC 1999, 20 AUTO] y 3/2000 [RTC 2000, 3 AUTO] y más recientemente SSTC 181/2001, de 17 de septiembre [RTC 2001, 181] , 230/2001, de 26 de noviembre [RTC 2001, 230] y 89/2002, de 22 de abril [ RTC 2002, 89]».*

<sup>42</sup> La doctrina fue fijada en el Auto de 10 de febrero de 2011 (recurso núm. 2927/2010), y reiterado, entre otros posteriores:

a) Cuando el artículo 89.1 LJCA establece que el escrito de preparación debe contener una sucinta exposición de los requisitos de forma exigidos, se está refiriendo a los requisitos expresados en los artículos anteriores, y entre ellos figura de forma primordial la tajante regla procesal del artículo 88.1, que exige que el recurso se funde, exclusivamente, en alguno o algunos de los cuatro motivos que ahí se perfilan; de manera que es carga del recurrente en casación indicar ya en la fase de preparación el concreto o concretos motivos en que se fundará el recurso y no en cualesquiera otras razones no contempladas en la Ley Jurisdiccional, con indicación de los concretos preceptos o jurisprudencia que se reputan infringidos o del contenido de las infracciones normativas o jurisprudenciales que se pretendan denunciar y desarrollar en el escrito de interposición del recurso de casación, aunque fuere de forma sucinta. Si así no se exigiera, es decir, si se estimara innecesario anticipar el motivo o motivos al que se acogerá el escrito de interposición en los términos expresados, el trámite de preparación quedaría privado de su sentido y finalidad característicos, desde el momento que el Tribunal a quo quedaría desprovisto de elementos de juicio para verificar que el recurso de casación cumple el más primario requisito de procedibilidad, cual es que se funda formalmente en uno de esos cuatro motivos, con indicación de las infracciones normativas o jurisprudenciales denunciadas, y no en otro tipo de consideraciones ajenas al sistema de la Ley procesal, y la parte recurrida carecería de la información necesaria al respecto para adoptar la posición procesal que estimara pertinente.

Esta exigencia de expresión de las concretas infracciones normativas o jurisprudenciales en el escrito de preparación existe tanto cuando la resolución impugnada procede de los Tribunales Superiores de Justicia como de la Audiencia Nacional y cualquiera que sea el motivo del artículo 88.1 que se utilice.

b) Los dos primeros apartados de que consta el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción deben ser interpretados y aplicados de forma conjunta y armónica. Así, el segundo apartado no es independiente del primero o alternativo al mismo, al contrario, se asienta en el apartado primero y establece un requisito añadido sobre éste, para el caso específico que en él se contempla, de sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia. Consiguientemente, la regla general aplicable a todos los casos y motivos casacionales (ex artículo 89.1 LJCA ) es que ha de anunciarse ya en la preparación el motivo del artículo 88.1 al que se acogerá el recurso de casación en los concretos términos expuestos en el apartado

anterior; y existe además un caso específico de impugnaciones casacionales (ex artículo 89.2 LJCA), las concernientes a sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia y basadas en el motivo casacional del apartado d), en las que ha de darse en el propio escrito de preparación un paso más, no sólo anunciando el motivo y las infracciones, sino además justificando, sucinta pero en todo caso suficientemente, la relevancia de la infracción del Derecho estatal o de la Unión Europea en que ese motivo pretende basarse en el fallo de la sentencia, como corresponde a su naturaleza.

c) Si el escrito de preparación no especifica en modo alguno los motivos a los que se acogerá la interposición con las exigencias expresadas, el recurso será inadmisibile por aplicación del artículo 93.2.a) en relación con los artículos 88.1 y 89.1, todos ellos de la Ley Jurisdiccional, por haber sido defectuosamente preparado. Y esta misma conclusión, la de inadmisibilidad, será de aplicación, aunque sea de forma limitada a los motivos casacionales afectados, cuando se desarrolle en el escrito de interposición un motivo no anunciado previamente en el escrito de preparación o las infracciones normativas o jurisprudenciales desarrolladas en el escrito de interposición no guarden relación con las anunciadas en el escrito de preparación.

d) Esta exigencia legal primaria del artículo 89.1 LJCA, de necesaria y obligada anticipación o anuncio en el escrito de preparación de los motivos que se piensan esgrimir en la interposición, es aplicable tanto respecto de las sentencias y autos procedentes de los Tribunales Superiores de Justicia como respecto de los dictados por la Audiencia Nacional, si bien, como antes dijimos y es jurisprudencia consolidada, la carga añadida del apartado segundo del mismo precepto sólo juega respecto de las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia.

e) La labor de las Salas de instancia en esta fase de preparación, por lo que respecta a la verificación de la cita de los motivos a los que se acogerá el recurso, es de comprobación formal de que efectivamente el recurso se anuncia por alguno o algunos de los motivos del tan citado artículo 88.1, o se acoge a alguno de los supuestos contemplados en el artículo 87.1 para el caso de que el recurso de casación se dirija contra autos, sin que en este trámite pueda someterse a censura el acierto jurídico de las infracciones normativas que se anuncian en el referido escrito.

Por otra parte, la invocación de los motivos debe hacerse de forma individualizada y concreta. El ATS de 28 de junio de 2011, RC 5838/2011, recoge la doctrina al respecto e indica que el artículo 92.1 de la vigente LRJCA dispone que el escrito de interposición del recurso "expresará razonadamente el motivo o motivos en que se ampare, citando las normas o la jurisprudencia que considere infringidas", motivo o motivos que han de hallarse comprendidos en alguno de los supuestos que se contienen en el artículo 88.1 del propio texto legal, pues al ser la casación un recurso extraordinario sólo cabe en virtud de los motivos que la ley señala.

La expresión del "motivo" casacional en el escrito de interposición no es una mera exigencia rituarial desprovista de sentido, sino más bien un elemento determinante del marco dentro del que ha de desarrollarse la controversia y en torno al que la sentencia debe pronunciarse. Como retiradamente ha dicho esta Sala (Autos de 22 de noviembre de 2007 -recurso de casación nº 5219/2006 -; 17 de junio de 2010 -recurso de casación nº 2863/2009 - y 24 de febrero de 2011 -recurso de casación nº 3819/2010 -, entre otros), la naturaleza extraordinaria del recurso de casación obliga a la observancia de los requisitos formales que la ley establece para su viabilidad; requisitos que no constituyen un prurito de rigor formal sino una clara exigencia del carácter extraordinario que el recurso posee, sólo viable, en consecuencia, por motivos tasados, y cuya finalidad no es otra que la de depurar la aplicación del Derecho, tanto en el aspecto sustantivo como procesal, que haya realizado la sentencia de instancia.

De lo anterior se deduce que no resulta susceptible de admisión aquel recurso en que no se cumplan las previsiones del citado artículo 92.1 de la Ley Jurisdiccional, sin que pueda aceptarse que esta inexcusable carga procesal, que solo a la parte recurrente afecta, pueda ser suplida por la colaboración del órgano jurisdiccional.

Por otra parte, esta Sala ha venido declarado reiteradamente (Autos de 11 de mayo de 2006 -recurso de casación nº 1295/2003 -; 3 de abril de 2008 -recurso de casación nº 3063/2006 -; 4 de junio de 2009 -recurso de casación nº 1295/03 -; 20 de mayo de 2010 -recurso de casación nº 4335/2009 y 24 de marzo de 2011 -recurso de casación nº 4603/2010 -, entre otros muchos), que resulta inapropiado fundar una misma infracción, simultáneamente, en dos de los apartados del artículo 88.1 de la Ley Jurisdiccional, que tipifican motivos de casación de diferente naturaleza y significación, pues el apartado d) del artículo 88.1 de la LRJCA está referido al "qué" del fallo, sobre el que se proyecta la infracción jurídica que se imputa al Tribunal "a quo", y el apartado c) al "cómo" de la sentencia, cuando en la formación de ésta se desatienden las normas esenciales establecidas al efecto en el ordenamiento jurídico. En otras palabras, el motivo que dibuja el apartado c) del artículo 88.1 de la LRJCA suministra cobertura al "error in procedendo", tanto en el curso del proceso como en el momento mismo de la formación de la sentencia,

Admitido el recurso<sup>43</sup>, el Tribunal de instancia emplazará a las partes para que comparezcan en el plazo de treinta días ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. El Tribunal *a quo* podrá acordar la ejecución provisional de la sentencia recurrida, a instancia de la parte favorecida, en los términos previstos en el artículo 91 LJCA.

En el plazo de treinta días el recurrente deberá *interponer* el recurso, mediante la presentación de un escrito que contiene ya la fundamentación de fondo. Las partes demandadas en ese plazo procederán solo a personarse. La Sala Tercera del Tribunal Supremo, se pronunciará primero sobre la admisión del recurso, suscitando en su caso de oficio los motivos de inadmisión (no ser susceptibles de casación las resoluciones impugnadas, incumplimiento de requisitos formales, ausencia de cita de las normas infringidas, defectuosa invocación de los motivos, que se hubiesen desestimado ya por razones de fondo recursos sustancialmente iguales, carencia manifiesta de fundamento..), y dando traslado de los mismos a las partes para que formulen alegaciones.

Admitido el recurso, se dará traslado del escrito de interposición a las demás partes para que formulen su oposición por plazo común de treinta días. Podrá acordarse la celebración de vista si lo piden todas las partes o la Sala lo estima necesario, lo que no es frecuente. Y finalizada la tramitación, dictará sentencia en el plazo de diez días declarando su inadmisibilidad, su desestimación o estimación, fallo éste último que determinará pronunciamientos diferentes según los motivos invocados<sup>44</sup>.

§ 237. La LJCA contempla, además del recurso de casación común, dos modalidades singulares de recursos de casación: el dirigido a la **unificación de doctrina y el promovido en interés de la Ley**.

a) El recurso de casación para la unificación de doctrina (artículo 96 LJCA), está inspirado en el proceso laboral. Es una modalidad de la casación cuya especialidad se

y el motivo del apartado d) al " error in iudicando ", es decir, al error de juicio cometido al resolver una cuestión objeto de debate.

<sup>43</sup> Si decide la inadmisión, cabrá recurso de queja ante el Tribunal Supremo que se rige por las reglas establecidas en la LEC.

<sup>44</sup> Si fuera el de falta de jurisdicción o de competencia se indicará el concreto orden jurisdiccional competente o se remitirán las actuaciones al órgano de esta jurisdicción competente para que resuelva; si fuera el de infracción de normas de procedimiento, se retrotraerán las actuaciones al estado y momento exigidos para la sustanciación de las mismas y que se dicte nueva sentencia; si fuera por infracción de normas o jurisprudencia, el Tribunal resolverá la cuestión de fondo sustituyendo el fallo del Tribunal de instancia (artículo 95.2 LJCA).

encuentra en que persigue corregir los fallos discrepantes dictados sobre las mismas materias por diferentes Tribunales. Procede contra Sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia<sup>45</sup>, que hubieren incurrido en contradicciones entre sí «*respecto a los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales*». Es necesario que su cuantía supere los 30.000 euros y no alcance los 600.000, porque en tal caso procedería el recurso de casación común; y que se base en la invocación de normas de Derecho estatal o comunitario europeo<sup>46</sup>.

b) El recurso de casación en interés de la Ley (artículo 100 LJCA) se dirige a revisar la doctrina sentada en la aplicación de normas legales o reglamentarias estatales que se considera, además de errónea, gravemente dañosa para el interés general. Procede contra las Sentencias de las Salas de los Tribunales Superiores o de la Audiencia Nacional que no sean susceptibles de recurso de casación común o para la unificación de doctrina. Están legitimadas para interponerlo las Administraciones públicas territoriales que tengan interés legítimo en el asunto; las Entidades o Corporaciones que ostenten la representación y defensa de un interés general o corporativo y tengan un interés legítimo en el asunto; el Ministerio Fiscal y, con carácter general, la Administración General del Estado. La sentencia que se dicte respetará, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida y, cuando fuere estimatoria, fijará en el fallo la doctrina legal que se publicará en el BOE y vinculará desde ese momento a todos los Jueces y Tribunales inferiores (artículo 100.7)<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Es un proceso destinado a que el Tribunal Supremo realice un contraste entre dos sentencias con doctrina contradictoria para que la unifique en relación con una de ellas. Aunque puedan recurrirse las del Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores, tal contraste sólo procede entre sentencias dictadas por Tribunales del mismo nivel jerárquico.

<sup>46</sup> El artículo 99 LJCA regula una modalidad de este recurso especial de casación para la unificación de doctrina dirigido a unificar la doctrina en la aplicación del derecho autonómico o local que se sustancia ante una Sección Especial de la Sala de lo Contencioso. Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. En este caso es obligatorio para su admisión una exposición en el escrito de interposición de la relación precisa y circunstanciada de las identidades determinantes de contradicción y de la infracción legal que se imputa a la sentencia recurrida, y aportar certificación de la sentencia de contraste (STS 14-06-2012).

<sup>47</sup> Al igual que en el recurso de unificación de doctrina, le LJCA ha regulado una modalidad autonómica del recurso de casación de interés de la Ley (artículo 101 LJCA), que se tramita ante la Sala del Tribunal Superior de Justicia y cuyo fallo se publica, en su caso, en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma.

§ 225. El **recurso de revisión** es también un recurso extraordinario que procede contra sentencias firmes, que supone una excepción parcial a la fuerza de cosa juzgada formal de las Sentencias<sup>48</sup>.

Procede únicamente por alguno de los motivos enunciados en el artículo 102.1 LJCA:

- a) Que después de pronunciada la sentencia se recobraren documentos decisivos, no aportados por causa de fuerza mayor o por obra de la parte en cuyo favor se hubiere dictado<sup>49</sup>;
- b) Si la sentencia se hubiere dictado en virtud de documentos que, al tiempo de dictarse aquella, ignoraba una de las partes haber sido reconocidos y declarados falsos o cuya falsedad se reconociese o declarase después;
- c) Si habiéndose dictado la sentencia en virtud de prueba testifical, los testigos hubieren sido condenados por falso testimonio dado en las declaraciones que sirvieron de fundamento a la misma;
- d) Si se hubiere dictado sentencia en virtud de cohecho, prevaricación, violencia u otra maquinación fraudulenta.

La LJCA se remite a la LEC en lo referente a tramitación y plazos de este recurso, con la única mención de que solo habrá lugar a vista si todas las partes lo piden o la Sala lo estima necesario.

---

<sup>48</sup> La existencia también de un recurso administrativo de revisión contra actos firmes por inatacables ha exigido a la jurisprudencia a deslindar entre uno y otro. Conforme al criterio constante de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo (Sentencia de 26 de noviembre de 1973, que confirma la doctrina de las de 25 de octubre de 1960, 12 de mayo de 1961 y 12 de febrero de 1971), «*teniendo el recurso administrativo de revisión una réplica en el de igual nombre que ahora se regula en el artículo 102 de la LJCA, es a través de este último y no de aquél como debe plantearse la revisión de aquellos actos o disposiciones administrativas cuya conformidad o disconformidad con el ordenamiento jurídico haya sido declarada por sentencia firme en la vía contencioso-administrativa*». Lo contrario supondría que «*a través de un pronunciamiento de la Administración, bien que en virtud de un recurso extraordinario, se afectaría un pronunciamiento judicial pudiéndose llegar a desvirtuar el efecto de cosa juzgada*» (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 31 de octubre de 2001 JUR 2002/10158).

<sup>49</sup> Conforme a una constante jurisprudencia, entre las que pueden citarse las sentencias de 11 de diciembre de 1997 (RJ 1998,493), 28 de noviembre (RJ 1998, 9511) y 12 de diciembre de 1998 (RJ 1998, 9930), 16 de enero de 1999 (RJ 1999, 562), 18 de noviembre de 2000 (RJ 2001, 953) y 1 de junio de 2002 (RJ 2002, 5038), el documento a que se refiere este motivo ha de reunir los requisitos de ser anterior a la sentencia decisiva (es decir que de haber podido ser tenido en cuenta por el órgano sentenciador hubiera tenido influencia notable en su decisión) y recobrado, al no haber estado a disposición de la parte hasta después de dictarse sentencia. Así en la STSde 10 de mayo de 2012 Se desestima el recurso de revisión en relación a la aprobación definitiva de Plan General de Ordenación Urbana, basado en la circunstancia de haberse recobrado, después de pronunciada la sentencia firme, documentos decisivos no aportados por causa de fuerza mayor o por obra de la parte en cuyo favor se hubiera dictado, toda vez que ni se ha acreditado la imposibilidad de aportar dichos documentos que se dicen recobrados en el periodo correspondiente de la instancia, ni que éstos estuvieran retenidos por fuerza mayor o por obra de la parte favorecida por la sentencia firme, ni son decisivos para cambiar el sentido del fallo.

§ 238. Una visión completa de las vías de impugnación de las resoluciones judiciales exige aludir finalmente al incidente de **nulidad de actuaciones**.

El artículo 240 de la LOPJ, contiene una previsión general de garantía, válida para todos los órganos jurisdiccionales, conforme a la cual, la nulidad de pleno derecho, en todo caso, y los defectos de forma en los actos procesales que impliquen ausencia de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o determinen efectiva indefensión, pueden plantearse antes de que hubiere recaído la resolución, ante el órgano jurisdiccional que decretará la nulidad de actuaciones y la retroacción del procedimiento al momento en que se hubiere cometido el vicio. Si el órgano jurisdiccional ha dictado ya la resolución que finaliza el procedimiento, la nulidad de actuaciones deberá hacerse valer «*por medio de los recursos legalmente establecidos contra la resolución de que se trate, o por los demás medios que establezcan las leyes procesales*» (esto es, a través de los recursos de reposición, apelación o casación).

Sin perjuicio de ello el artículo 241 LOPJ regulaba el incidente de nulidad de actuaciones como un supuesto excepcional, convertido en una especie de recurso de reposición ante el propio órgano jurisdiccional autor de la resolución, que estaba configurado tradicionalmente como una técnica para reaccionar ante los supuestos de incongruencia o e indefensión. Sin embargo, la reforma introducida en este precepto por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, ha ampliado notablemente su alcance al extender su ámbito a la vulneración de cualquier derecho fundamental susceptible de recurso de amparo<sup>50</sup>. Así pues, la nueva redacción amplía notablemente el ámbito del incidente de nulidad de actuaciones contenido en la regulación precedente, que deja de estar circunscrito al ámbito del vicio de incongruencia, para pasar a referirse al de la eventual lesión de todos los derechos fundamentales protegidos por el recurso de amparo y no sólo la tutela judicial efectiva en casos de incongruencia<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Conforme a la nueva redacción del [artículo 241.1 de la LOPJ](#): «*No se admitirán con carácter general incidentes de nulidad de actuaciones. Sin embargo, excepcionalmente, quienes sean parte legítima o hubieran debido serlo podrán pedir por escrito que se declare la nulidad de actuaciones fundada en cualquier vulneración de un derecho fundamental de los referidos en el artículo 53.2 de la Constitución, siempre que no haya podido denunciarse antes de recaer resolución que ponga fin al proceso y siempre que dicha resolución no sea susceptible de recurso ordinario ni extraordinario*».

<sup>51</sup> Ello es congruente con el objetivo del legislador expuesto en el Preámbulo de la Ley Orgánica 6/2007 (punto III, párrafo quinto), conforme al cual: «*La protección y garantía de los derechos fundamentales no es una tarea única del Tribunal Constitucional, sino que los tribunales ordinarios desempeñan un papel esencial y crucial en ella. Por ello, y con la intención de aumentar las facultades de la jurisdicción ordinaria para la tutela de los derechos fundamentales se modifica el incidente de nulidad de actuaciones del artículo 241.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio. De este modo se*



Esta decisión del legislador resulta tributaria de la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que ha entendido que la tramitación del incidente de nulidad de actuaciones constituye requisito previo a la formulación del recurso de amparo en supuestos de incongruencia para entender agotada la vía judicial previa<sup>52</sup>. Precisamente por todo ello, y en coherencia con el nuevo ámbito del incidente de nulidad, la Ley Orgánica 6/2007, que establece su nueva regulación, ha modificado también la mención contenida en el artículo 44.1. a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que considera como requisito de admisibilidad del recurso de amparo, no ya «*que se hayan agotado todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial*», sino «*que se hayan agotado todos los medios de impugnación previstos por las normas procesales para el caso concreto dentro de la vía judicial*».

En todo caso no siempre es obligatorio plantear el incidente de nulidad de actuaciones para poder acceder al recurso de amparo, ya que no será necesario cuando la vulneración de los derechos fundamentales se han podido plantear a lo largo del procedimiento y el órgano jurisdiccional se ha pronunciado al respecto, supuesto en el que camino al recurso de amparo queda expedito<sup>53</sup>. Por lo demás debe tenerse en cuenta que debe valorarse en cada caso si resulta procedente la cuestión de inconstitucionalidad ya que tanto si se plantea cuando no es preceptivo como si no se plantea cuando lo es, se inadmitirá el recurso de amparo por extemporaneidad o por falta de requisitos previos respectivamente.

---

*introduce una configuración del incidente de nulidad de actuaciones mucho más amplia, porque se permite su solicitud con base en cualquier vulneración de alguno de los derechos fundamentales referidos en el artículo 53.2 de la Constitución en lugar de la alegación de indefensión o incongruencia prevista hasta el momento. Esta ampliación del incidente de nulidad de actuaciones previo al amparo busca otorgar a los tribunales ordinarios el papel de primeros garantes de los derechos fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico».*

<sup>52</sup> En palabras de la STC 187/2012, del 29 de Octubre: «*tras la reforma operada en la regulación del citado incidente por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 6/2007, de 24 de mayo, éste se incardina en el sistema de garantías de los derechos fundamentales (STC 43/2010, de 26 de julio), con la finalidad de agotar la vía jurisdiccional previa al recurso de amparo, dando ocasión al órgano judicial para reparar las vulneraciones de los derechos que se cometan en resoluciones frente a las que no quepa recurso, sin que de su inadmisión o desestimación se derive, por regla general, vulneración autónoma de los mismos (SSTC 107/2011, de 20 de junio, FJ 1 ; y 25/2012, de 27 de febrero, FJ 5, y ATC 124/2010, de 4 de octubre, FJ 2)*».

<sup>53</sup> El caso paradigmático que requiere de la nulidad de actuaciones es la incongruencia en la resoluciones judiciales y, en particular, en la sentencia (STC 51/2010, de 4 de Octubre del 2010 «*De ese modo, en los supuestos en que se alegue la existencia de un vicio de incongruencia omisiva que no pueda ser reparado en la vía ordinaria resulta necesario acudir al incidente de nulidad de actuaciones con carácter previo a la interposición del recurso de amparo, para, en respeto de la subsidiariedad de esta jurisdicción, agotar correctamente la vía judicial (por todas, STC 8/2004, de 9 de febrero, FJ 2)*».

## 12.5 LA EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS

§ 239. El derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución comprende no sólo en derecho de acceder al proceso para obtener una sentencia que se pronuncie sobre el fondo de lo solicitado, sino que alcanza también al derecho a que la resolución que se adopte sea efectivamente ejecutada (STC 32/1982).

Eso explica que la LJCA de 1998 haya abordado la ejecución con notable decisión, saliendo al paso de las deficiencias observadas en este punto en la legislación precedente.

En primer lugar, atribuye el poder de ejecución a los Juzgados y Tribunales en coherencia con el artículo 117.1 de la CE, al disponer en el artículo 103.1 LJCA que *«la potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales de este orden jurisdiccional y su ejercicio compete al que haya conocido del asunto en primera o única instancia»*.

En segundo lugar, establece la obligación de las partes de cumplir las sentencias en las formas y términos en que se consignan, y la obligación de colaborar en la debida y completa ejecución de lo resuelto por parte de todos los sujetos públicos y privados (artículo 103, apartados 2 y 3 CE).

En tercer lugar, establece la nulidad de pleno derecho de los actos y disposiciones contrarios a sus pronunciamientos que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento<sup>54</sup>.

Y, en fin, establece un procedimiento de ejecución para que una vez que sea firme la sentencia se comunique en el plazo de diez días al órgano que hubiere realizado la actividad objeto de recurso a fin de que *«la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo, y en el mismo plazo indique el órgano responsable del cumplimiento de aquél»* (artículo 104.1 LJCA).

El cumplimiento de lo ejecutado tiene un alcance objetivo que se rige por el principio de *«intangibilidad de la firmeza de las resoluciones judiciales»*<sup>55</sup>, que impide

---

<sup>54</sup> La nueva LJCA sala así al paso de las viejas prácticas tendentes a eludir el cumplimiento de las sentencias, mediante técnicas fraudulentas como la consistente en la repetición del acto anulado. A tal efecto, el apartado 5, del artículo 103 CE, atribuye al órgano jurisdiccional encargado de la ejecución la competencia para anular dichos actos en el seno del incidente de ejecución de sentencias, sin obligar a quien obtuvo sentencia favorable a iniciar un nuevo proceso contencioso.

<sup>55</sup> *«El derecho a que la sentencia se ejecute en sus propios términos tiene un carácter objetivo en cuanto se refiere precisamente al cumplimiento del fallo sin alteración y no permite por tanto suprimir, modificar o agregar a su contenido excepciones o cargas que no puedan reputarse comprendidas en él.*

ir más allá de lo decidido, supuesto de exceso o “ultra vires” en la ejecución que justifica su corrección mediante el correspondiente recurso<sup>56</sup>. Pero la interpretación del concreto alcance de los fallos difiere notablemente según cuál sea el pronunciamiento<sup>57</sup>.

Transcurridos dos meses a partir de la comunicación de la sentencia o el plazo fijado en la misma para el cumplimiento del fallo, cualquiera de las partes y personas afectadas podrá instar su ejecución forzosa (artículo 104.2 LJCA). Por la naturaleza de lo reclamado y en atención a la efectividad de la sentencia, ésta podrá fijar un plazo inferior para el cumplimiento, cuando lo dispuesto en el apartado anterior lo haga ineficaz o cause grave perjuicio. Si se tratare de una sentencia de condena a la Administración al pago de una cantidad líquida, el órgano encargado del cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente, cantidad que se incrementará con los intereses devengados desde la fecha de la notificación de la sentencia, pudiendo incrementarse en dos puntos cuando, transcurridos tres meses desde la comunicación de

---

*En consecuencia, la ejecución ha de consistir precisamente en lo establecido y previsto en el fallo y constituye, junto al derecho del favorecido a exigir su cumplimiento total e inalterado, el del condenado a que no se desvirtúe, se amplíe o se sustituya por otro. Cualquier alteración debe obedecer a causa prevista en la Ley, como lo es la imposibilidad legal o material de ejecución». STC 219/1994, de 18 de julio.*

<sup>56</sup> Los «autos recaídos en [2371] ejecución de [2373] sentencia han de ser congruentes con las [2380] sentencias, pues no pueden resolver “más”, “menos”, ni “cosa distinta” que la [2392] sentencia que se ejecuta» (Sentencia de 23 de Julio de 2002, de la Sección Sexta, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Tribunal Supremo). En la «ejecución de las sentencias no cabe nunca decidir sobre puntos sustanciales no controvertidos en el pleito ni decididos en la sentencia o que contradigan lo ejecutoriado, de lo que se deduce que la ejecución ha de acomodarse por entero al fallo, sin apartarse de él en ningún momento y sin más incidencias que las que tiendan a completarlo o asegurarlo cuando, en un caso, se hubiese relegado alguna determinación a período de ejecución y, en otro, fuese conveniente prevenir una inejecución en la práctica». Auto de la Sección Sexta, de la Sala Tercera, del Tribunal Supremo, de de 23 de enero de 1991 (RJ 1991/570).

<sup>57</sup> Siendo el fallo literal de la Sentencia a ejecutar un fallo anulatorio de actos administrativos, el cumplimiento ordinario de la misma consiste en un “no hacer” contrario al presente fallo, sin que resulte necesario dictar acto anulatorio de ejecución, pues la anulación ya se produce por la decisión judicial. Es en este sentido que las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, Sección 5ª, de 24 septiembre 1999, (RJ 1999\7199) y de 20 julio 1998 (RJ 1998\5762), declaran que las sentencias puramente declarativas de nulidad «no son, por regla general, susceptibles de ejecución». La Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 2001, declara que la Sentencia anulatoria puede exigir una actividad de ejecución, cuando la pretensión no sea meramente anulatoria, sino que comporte «el reconocimiento de una situación jurídica individualizada». En tal sentido, el artículo 108 se ocupa de los supuestos en que el fallo exija realizar una actividad o dictar un acto, a fin de que el órgano judicial ejecute la sentencia por sus medios o requiriendo la colaboración necesaria, adopte las medidas para que el fallo alcance eficacia y ordene reponer las cosas a la situación exigida por el pronunciamiento jurisdiccional cuando la Administración hubiere realizado alguna actividad que contravenga el fallo. En todo caso, es a los Jueces y Tribunales en ejecución a los que corresponde definir, en primera instancia, el alcance de su potestad, lo que pueden realizar en términos muy amplios.

la sentencia, se apreciare falta de diligencia en su cumplimiento (artículo 106. 1 y 3 LJCA)<sup>58</sup>.

Como reacción al régimen de inexecución previsto en la LJCA de 1956, el artículo 105.1 LJCA de la vigente declara que no podrá suspenderse el cumplimiento ni declararse la inexecución total o parcial del fallo. Lo que sí cabe alegar es la concurrencia de causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, para que el órgano judicial adopte las medidas necesarias para asegurar su mayor efectividad, estableciendo la indemnización sustitutoria que proceda; y también la concurrencia de causas de utilidad pública o interés social para expropiar los derechos reconocidos en la sentencia, correspondiendo fijar al órgano jurisdiccional la correspondiente indemnización, tal y como había adelantado ya el artículo 18 de la LOPJ (artículo 105, apartados 2 y 3 LJCA).

El artículo 109 LJCA regula la figura del **incidente de ejecución** para que la Administración y las demás partes afectadas por el fallo, en tanto no conste su total ejecución, susciten cuantas cuestiones plantee el cumplimiento de la sentencia, y singularmente, la determinación del órgano administrativo que ha de responsabilizarse de realizar las actuaciones; la fijación del plazo máximo para su cumplimiento en atención a las circunstancias que concurran y la determinación de los medios con los que ha de llevarse a cabo. El incidente es resuelto por auto del órgano judicial competente para la ejecución.

Por último, el artículo 112 LJCA ordena al Tribunal, como último recurso, previa audiencia de las partes y una vez transcurridos todos los plazos concedidos para el pleno cumplimiento del fallo, adoptar las medidas necesarias para lograr la plena efectividad de lo mandado incluyendo dos medidas coactivas: la imposición de multas coercitivas de 150 a 1.202 euros a las autoridades, funcionarios o empleados que incumplan los requerimientos judiciales; y el traslado de la cuestión a la jurisdicción penal para la exigencia de las responsabilidades que procedan.

## **NORMATIVA DE REFERENCIA:**

- Constitución Española.

---

<sup>58</sup> Sin perjuicio de ello, el artículo 106.4 LJCA establece que si la Administración estimase que el cumplimiento de la sentencia pudiera producir trastorno grave a su Hacienda, lo pondrá en conocimiento del Juez o Tribunal, para que decida sobre el modo de ejecutar la sentencia de la forma menos gravosa para aquélla.

- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

## LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

### BIBLIOGRAFÍA ESPECIALIZADA:

#### 12.0. Bibliografía general sobre la jurisdicción contencioso-administrativa.

AGUNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio: *El proceso contencioso-administrativo. Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 2ª ed., Comares, Granada, 2013.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 6ª Ed., 2011.

LINDE PANIAGUA, Enrique: *Procedimiento, actos y recursos administrativos: Cuestiones Prácticas*, 6ª ed., 2012.

PALOMAR OLMEDA, Alberto (dir.): *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, s vol., Aranzadi, 2012.

MORENO MOLINA, José Antonio (dir), *Procedimiento y proceso administrativo práctico*, Editorial La Ley, 2012.

QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro (dir.): *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Lex Nova-Thomson Reuters, Madrid, 2013.

RECUERO ASTRAIZ, José Ramón; Recuero Sáez, Mª Paz; Oriente Sainz, José Javier: *Todo Contencioso-Administrativo*, CISS, Madrid 2012.

RIVERO GONZÁLEZ, Manuel (coord.), *Comentarios a la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1998*, Aranzadi, 2012.

RUIZ RISUEÑO, Francisco: *El proceso contencioso-administrativo*, 9ªed., Colex, 2013.

SALA, Pascual; XIOL RÍOS, Juan Antonio; FERNÁNDEZ MONTALBO, Rafael: *Derecho procesal administrativo*, 2ª ed., Bosch, Barcelona, 2013.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, Iustel, Madrid, 2010.

SIEIRA MIGUEZ, José Manuel; QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro: *Jurisdicción contencioso-administrativa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012.

VALLESPÍN PÉREZ, David; MOLTÓ DARNER, José María: *Litigación administrativa*, Bosch, Barcelona, 2013.

VV.AA. *Formularios Prácticos Administrativo-Contencioso Administrativo*, Lefebvre, 2012.

VV.AA. *Memento Proceso Contencioso Administrativo 2013*, Lefebvre, 2012.

VV.AA. *Práctica de recursos administrativos y contencioso-administrativos*, Atelier, Barcelona, 2013.

#### *12.4. Los recursos contra las resoluciones judiciales.*

- BOUAZZA ARIÑO, Omar (2013): El recurso de casación contencioso-administrativo común, Aranzadi.
- MORENO TRAPIELLA, Prudencio: *Convenio Europeo de Derechos Humanos y contencioso-administrativo español*, Marcial Pons, Madrid, 2012.