

Antonio José Vélez Toro

**REPENSAR
EL PROCESO ADMINISTRATIVO.**

**Propuestas para la mejora de la
Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa**

*E*tica



Prólogo de José Antonio Díaz Cabiale

*J*usticia

*P*roceso

Dykinson, S.L.

REPENSAR EL PROCESO ADMINISTRATIVO.

**Propuestas para la mejora de la Ley de la
Jurisdicción Contencioso-Administrativa**

COLECCIÓN
ÉTICA, JUSTICIA Y PROCESO

DIRECTORA

SONIA CALAZA LÓPEZ
Catedrática de Derecho Procesal de la UNED

COMITÉ EDITORIAL

CORAL ARANGÜENA FANEGO
Catedrática de Derecho Procesal (Universidad de Valladolid)

JOSE MARÍA ASECIO MELLADO
Catedrático de Derecho Procesal (Universidad de Alicante)

SILVIA BARONA VILAR
Catedrática de Derecho Procesal (Universidad de Valencia)

IGNACIO COLOMER HERNÁNDEZ
Catedrático de Derecho Procesal (Universidad Pablo de Olavide)

MAR JIMENO BULNES
Catedrática de Derecho Procesal (Universidad de Burgos)

MARÍA MARCOS GONZÁLEZ
Catedrática de Derecho Procesal (Universidad de Alcalá de Henares)

MERCEDES LLORENTE SÁNCHEZ-ARJONA
Catedrática de Derecho Procesal (Universidad de Sevilla)

IXUSKO ORDEÑANA GEZURAGA
Catedrático (A) de Derecho Procesal (Universidad del País Vasco)

ESTHER PILLADO GONZÁLEZ
Catedrática de Derecho Procesal (Universidad de Vigo)

AGUSTÍN PÉREZ-CRUZ MARTÍN
Catedrático de Derecho Procesal (Universidad de Oviedo)

VICENTE PÉREZ DAUDÍ
Catedrático de Derecho Procesal (Universidad de Barcelona)

NICOLÁS RODRÍGUEZ-GARCÍA
Catedrático de Derecho Procesal (Universidad de Salamanca)

REPENSAR EL PROCESO ADMINISTRATIVO.

Propuestas para la mejora de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Antonio José Vélez Toro

Profesor Ayudante Doctor.

Universidad de Granada

Dykinson, S.L.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

Esta investigación ha sido apoyada por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de España, dentro del proyecto TED2021-131127B-I00 'Construyendo las bases para una digitalización eficiente, legal y con garantías de los sistemas de resolución alternativa de conflictos de consumo a través de plataformas tecnológicas' (COBADIRALCO).

Así mismo, este libro ha recibido financiación del Grupo de Investigación "SEJ 422 Estudios Procesales" del Departamento de Derecho Procesal y Derecho Eclesiástico del Estado de la Universidad de Granada

© Antonio José Vélez Toro

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91544 28 46 - (+34) 91544 28 69
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1170-733-6
Depósito Legal: M-13268-2025
DOI: <https://doi.org/10.14679/4192>

ISBN electrónico: 979-13-7006-383-2

Preimpresión:
Besing Servicios Gráficos, S.L.
besingsg@gmail.com

A Minerva

ÍNDICE

PRÓLOGO	15
INTRODUCCIÓN	19
1. APROXIMACIÓN HISTÓRICA A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	19
2. NUESTRO PROPÓSITO	22
I. EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO ...	25
1. ÁMBITO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	25
1.1. Ámbito subjetivo de la jurisdicción contencioso-administrativa	25
1.2. Ámbito objetivo de la jurisdicción contencioso-administrativa	27
1.3. Materias excluidas de la jurisdicción contencioso-administrativa	30
1.4. Cuestiones prejudiciales e incidentales	31
1.5. Características de la jurisdicción contencioso-administrativa	34
2. LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y SUS COMPETENCIAS	35
2.1. Extensión de la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa	35
2.2. Las Secciones de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales de Instancia, hasta ahora denominados Juzgados de lo Contencioso-Administrativo	36
2.3. La Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Central de Instancia, hasta ahora llamados Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo	37

2.4.	Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia	38
2.5.	La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.....	40
2.6.	La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo	41
2.7.	Las reglas para la distribución de competencias.....	42
2.8.	Reglas para la distribución de la competencia territorial.	42
2.9.	Balance sobre la distribución de competencias entre órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa	43
II. LAS PARTES		45
1.	INTRODUCCIÓN	45
2.	CAPACIDAD PROCESAL.....	46
3.	LEGITIMACIÓN	48
3.1.	La legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo.....	48
3.2.	La legitimación para la defensa de los intereses difusos..	54
3.3.	La legitimación pasiva	56
4.	REPRESENTACIÓN Y DEFENSA DE LAS PARTES	57
III. OBJETO DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO		59
1.	ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IMPUGNABLE.....	59
1.1.	Las disposiciones generales se podrán impugnar de modo directo e indirecto	60
1.2.	La cuestión de ilegalidad	60
1.3.	Inadmisibilidad del recurso frente a actos que sean reproducción de actos no recurridos o confirmatorios de actos consentidos.....	60
1.4.	Recursos frente a la inactividad de la administración en materia de prestaciones y ejecución de actos firmes.....	61
1.5.	Vía de hecho.....	62
1.6.	Los problemas derivados de la huida del derecho administrativo y propuestas de reforma	62
2.	PRETENSIONES DE LAS PARTES	63

2.1.	Revisión de la actuación de los actos administrativos y de las disposiciones generales.....	65
2.2.	Pretensiones de reconocimiento y restablecimiento de situaciones, así como indemnizatorias	65
2.3.	Pretensiones prestacionales	65
2.4.	Los límites de enjuiciamiento contencioso-administrativo	65
3.	ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES, AMPLIACIONES Y TRAMITACIONES PREFERENTES	66
3.1.	Acumulación inicial de pretensiones	66
3.2.	Ampliación de recurso o acumulación sobrevenida	66
3.3.	Acumulación de recursos y tramitación preferente [del pleito testigo]	67
4.	CUANTÍA DEL RECURSO	69
4.1.	Fijación de la cuantía	69
4.2.	Determinación de la cuantía	69
IV. PROCEDIMIENTO EN PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA.....		71
A/ PROCEDIMIENTO ORDINARIO		71
1.	DILIGENCIAS PRELIMINARES	71
1.1.	Declaración previa de lesividad	71
1.2.	Requerimiento previo entre Administraciones públicas ..	72
2.	INTERPOSICIÓN DEL RECURSO Y RECLAMACIÓN DEL EXPEDIENTE ...	73
2.1.	Interposición del recurso	73
2.2.	Plazos para recurrir	76
2.3.	Anuncio y publicación del recurso.....	77
2.4.	Reclamación del expediente administrativo	78
3.	EMPLAZAMIENTO DE LOS DEMANDADOS Y ADMISIÓN DEL RECURSO	79
3.1.	Emplazamiento y personación de los demandados	79
3.2.	Trámite inicial de inadmisión	81
4.	DEMANDA Y CONTESTACIÓN	82
4.1.	Demanda	82
4.2.	Demanda sin expediente administrativo y alegaciones complementarias	83

4.3.	Contestación a la demanda	83
4.4.	Ampliación del expediente administrativo.....	84
4.5.	Estructura de la demanda y la contestación	85
4.6.	Declaración del pleito concluso	88
5.	ALEGACIONES PREVIAS	89
5.1.	Trámite de inadmisión.....	89
5.2.	Resolución y efectos	89
6.	LA PRUEBA.....	90
6.1.	Prueba a instancia de las partes	90
6.2.	Pruebas acordadas de oficio	95
6.3.	Vista y conclusiones	96
6.4.	Celebración de vista.....	96
6.5.	Conclusiones escritas	98
6.6.	Disposiciones comunes a la vista y las conclusiones	98
7.	SENTENCIA	99
7.1.	Contenido de la sentencia	100
7.2.	Efectos de la sentencia	104
8.	OTROS MODOS DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	104
8.1.	Desistimiento	105
8.2.	Allanamiento	107
8.3.	Satisfacción extraprocesal.....	108
8.4.	Transacción	108
8.5.	La inaplicación de la caducidad de la instancia	109
B/	PROCEDIMIENTO ABREVIADO	110
9.	PROCEDIMIENTO ABREVIADO	110
9.1.	Ámbito	111
9.2.	Inicio mediante demanda.....	112
9.3.	Trámite de admisión de la demanda, citación para la vista, reclamación y entrega del expediente	112
9.4.	Tramitación sin prueba ni vista	113
9.5.	Comparecencia de las partes a la vista	114
9.6.	Ratificación y alegaciones del demandante	115

9.7.	Oposición del demandado y resolución de los óbices procesales	115
9.8.	Fijación de los hechos	116
9.9.	Prueba	116
9.10.	Conclusiones y posible sentencia oral	119
9.11.	Documentación de la vista	120
V. RECURSOS CONTRA RESOLUCIONES PROCESALES		121
1.	LA RECURRIBILIDAD COMO PRINCIPIO IRRENUNCIABLE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL	121
2.	RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA PROVIDENCIAS Y AUTOS NO SUSCEPTIBLES DE APELACIÓN O CASACIÓN	123
3.	RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTOS Y SENTENCIAS	124
3.1.	Ámbito del recurso de apelación contra autos	124
3.2.	Ámbito del recurso de apelación contra sentencias	125
3.3.	Legitimación para el recurso de apelación	126
3.4.	Efectos del recurso de apelación	126
3.5.	Ejecución provisional	126
3.6.	Tramitación del recurso de apelación	126
4.	RECURSO DE CASACIÓN	128
4.1.	Resoluciones contra las que procede el recurso de casación	129
4.2.	Pretensión del recurso de casación	131
4.3.	Motivación del recurso de casación	132
4.4.	Procedimiento del recurso de casación	134
4.5.	Contenido y efectos de la sentencia	137
4.6.	Recursos de casación que susciten una cuestión jurídica sustancialmente igual	138
5.	REVISIÓN DE SENTENCIAS	139
6.	RECURSOS DE REPOSICIÓN Y DE REVISIÓN CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL LETRADO O LETRADA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	141

VI. EJECUCIÓN DE SENTENCIAS Y DEMÁS TÍTULOS EJECUTIVOS.....	143
1. PRINCIPIOS DE LA TUTELA EJECUTIVA EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.....	143
2. EJECUCIÓN VOLUNTARIA.....	144
2.1. Causas de inejecución.....	145
2.2. Modalidades de ejecución según el fallo.....	148
2.3. Incidentes de ejecución.....	151
3. EXTENSIÓN DE EFECTOS DE LAS SENTENCIAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS.....	152
3.1. Sentencias en materia tributaria, de personal o de unidad de mercado	152
3.2. Extensión de efectos del pleito testigo.....	154
4. MEDIDAS COERCITIVAS PARA LA EJECUCIÓN.....	154
5. EJECUCIÓN FORZOSA DEL ACUERDO TRANSACCIONAL	156
VII. PROCESOS ESPECIALES.....	157
1. PROCEDIMIENTO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA	157
1.1. Objeto, regulación y pretensiones	157
1.2. Plazos e interposición.....	158
1.3. Emplazamiento y remisión del expediente administrativo	159
1.4. Trámite de admisión.....	160
1.5. Demanda	161
1.6. Contestación	161
1.7. Prueba	162
1.8. Sentencia	162
1.9. Particularidades sobre la protección del derecho de reunión.....	163
1.10. Interrupción de servicios de la sociedad de la información, así como para la retirada de contenidos contrarios a la propiedad intelectual (art. 122 bis LJCA).....	164
1.11. Autorización judicial de una decisión de la Comisión Europea en materia de transferencia internacional de datos (art. 122 ter LJCA)	166

1.12.	Autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen limitación o restricción de derechos fundamentales (art. 122 quater LJCA)	168
2.	CUESTIÓN DE ILEGALIDAD	168
2.1.	Ámbito de la cuestión de ilegalidad	168
2.2.	Planteamiento de la cuestión de ilegalidad	169
2.3.	Remisión de las actuaciones y publicación de la cuestión de ilegalidad	169
2.4.	Tramitación ante el tribunal competente para resolver la cuestión de ilegalidad	170
2.5.	Sentencia sobre la cuestión de ilegalidad	170
3.	PROCEDIMIENTO EN LOS CASOS DE SUSPENSIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA DE ACUERDOS	172
4.	PROCEDIMIENTO PARA LA GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO ..	174
4.1.	Objeto y plazo para recurrir	174
4.2.	Tramitación	174
4.3.	Particularidades de la tutela cautelar	175
5.	PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN JUDICIAL DE EXTINCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS	177
6.	¿SON NECESARIOS MÁS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES?	178
6.1.	El proceso contencioso-electoral	179
6.2.	El procedimiento de lesividad	179
6.3.	La proliferación de procedimientos en el orden contencioso-administrativo	180
VIII. DISPOSICIONES COMUNES		183
1.	PLAZOS	183
1.1.	Preclusión y rehabilitación de plazos en el proceso contencioso-administrativo	183
1.2.	Vacaciones judiciales y habilitación de días inhábiles	184
2.	LAS MEDIDAS CAUTELARES	185
2.1.	Consideraciones generales	185
2.2.	Solicitud cautelar	187

2.3.	Requisitos para la adopción de las medidas cautelares....	188
2.4.	Procedimiento ordinario o contradictorio para la adopción de las medidas cautelares	190
2.5.	Vigencia, modificación y revocación de las medidas cautelares	191
2.6.	Garantías para la adopción de medidas cautelares e indemnización por daños y perjuicios	192
2.7.	Ejecución de la medida cautelar	193
2.8.	Procedimiento urgente o sin audiencia de parte	194
2.9.	Medidas cautelares en supuestos de vía de hecho e inactividad administrativa	195
3.	INCIDENTES E INVALIDEZ DE LOS ACTOS PROCESALES	195
3.1.	Las cuestiones incidentales	195
3.2.	Subsanación e invalidez de los actos procesales	196
4.	LAS COSTAS PROCESALES EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.....	197
IX. REFLEXIONES FINALES.....		199
1.	ARBITRAJE Y PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	199
1.1.	Aclaraciones previas	199
1.2.	El arbitraje internacional como huida de la jurisdicción contencioso-administrativa.....	200
2.	LA MEDIACIÓN Y EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.....	203
3.	EN DEFENSA DE LA ORALIDAD Y LA INMEDIACIÓN EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.....	207
4.	UNA ÚLTIMA CUESTIÓN: UN TEXTO REFUNDIDO.....	211
BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.....		213

PRÓLOGO

Prologar un trabajo del profesor Vélez Toro, entrañable compañero, es un privilegio completamente inmerecido. A ese vínculo profesional y afectivo hay que anudar que su singladura universitaria corre de la mano de otro querido y admirado colega, decisivo en nuestra trayectoria profesional, el profesor Valencia Mirón, a quien, por supuesto, no cabe achacar ninguno de nuestros frecuentes desatinos, por eso, poder continuar, de alguna manera, con su legado nos suscita una íntima satisfacción personal.

Los conocimientos del autor en lo relativo al proceso contencioso-administrativo, el objeto de la presente obra, como en casi todas las materias jurídicas, exceden con creces los nuestros. Ello no nos impide, sin embargo, atestiguar la valía del presente trabajo de investigación. El doctor Vélez Toro no es un profesor al uso, sino que antes de encaminar decididamente su actividad profesional a la docencia y a la investigación, lleva casi un cuarto de siglo dedicado al ejercicio de la profesión de la abogacía, en gran parte en el orden jurisdiccional que nos ocupa, lo que imprime un sesgo muy peculiar a su labor investigadora.

En este caso el profesor Vélez Toro aborda el examen de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Un objetivo tan amplio que, además de provocar vértigo, corre el riesgo de incurrir en generalizaciones y vacuidades. Sin embargo, el autor, como siempre sucede en su caso, no solo logra salir airoso de la hercúlea encomienda, sino que, además, realiza aportaciones decisivas. A nuestro juicio, el trabajo presenta dos niveles de lectura. Por un lado, logra que el lector obtenga una visión clara y sintética del proceso contencioso-administrativo. Para ello aborda el análisis sistemático del articulado de la L 29/98, pero huyendo de una práctica muy habitual consistente en copiar la literalidad de los preceptos y añadir alguna que otra nota más o menos explicativa: las temidas “leyes comentadas o anotadas con concordancias”. Por el contrario, y a esos efectos, resulta evidente el esfuerzo de síntesis del autor al seleccionar y exponer el contenido decisivo del articulado del texto procesal, prescindiendo de aquellos elementos accesorios o accidentales. Síntesis y rigor van de la mano. Es de destacar que en este menester aflora su experiencia profesional: destacan sus sugerencias para expurgar el texto procesal de todas aquellas redundancias y concomitancias con el código rituario civil, supletorio. No cabe olvidar que la LJCA antecede a la LEC, con todo lo que esta supone en cuanto a la radical transformación del proceso civil, frustrada desde la malograda instrucción del Marqués de Gerona decimo-

nónica y que precedió a la primera codificación del proceso civil (aunque por entonces la existencia del proceso mercantil, 1830, suponía la concurrencia de un modelo procesal que superaba las previsiones tradicionales de la tercera Partida). Por eso, se comprende la mirada crítica del autor respecto del proceso ordinario contencioso administrativo que, si bien suponía indudables avances a mediados del siglo pasado respecto al proceso civil entonces vigente (no por nada se nota el influjo mediato de uno de los mejores procesalistas españoles del siglo XX en el texto procesal de 1956), en la actualidad es un fósil, remozado eso sí a tenor de las exigencias del art. 24 CE, del *solemnis ordo iudiciarius* asumido por Jacobo de las Leyes, constituyendo la única excepción a la oralidad, art. 120.2 CE, y la consecuencia añadida de la garantía de la inmediatez (a nuestro entender, la mayor revolución de la LEC 1/2000, arts. 137 y 289 LEC, erigiendo una causa de nulidad absoluta al margen de la previsión genérica de las mismas, arts. 227 LEC y 238 LOPJ, aunque se matice al convertir la prueba pericial en una documentación de dicho medio de prueba cuando los expertos son nombrados por las partes). Es cierto, sin embargo, que el PEEC, proceso europeo de escasa cuantía, Reglamento (CE) 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, es una indudable apuesta por la escritura, art. 5.1, aunque se contemple la posibilidad excepcional y discrecional para el tribunal de celebrar vistas a través de la videoconferencia u otro medio tecnológico, arts. 5.1 bis y 8.1. Pero ello obedece a una lógica elemental, y que, como también señala el profesor Vélez Toro, los vientos de reforma, auténticos Bóreas o Aquilón, en nombre de la eficiencia, permiten reimplantar la escritura en el juicio verbal civil, dejando a la discrecionalidad del tribunal la celebración de la vista (en tanto que, obviamente, también está sometida a su criterio la admisión de la prueba que obligaría a aquella), art. 438.10 LEC, LO 1/2025, a la par que la voluntad del demandado en el procedimiento abreviado en el orden contencioso-administrativo ya no es suficiente para provocar la vista oral, art. 78.3 LJCA. Lógicamente, el profesor Vélez Toro también dedica su mirada crítica al dudoso honor que corresponde al orden jurisdiccional contencioso administrativo de resultar una primicia a la hora de blindar la competencia funcional del Tribunal Supremo: el recurso extraordinario, en nuestro país, ha añadido en las últimas décadas, un nuevo rasgo a su esencia, otorgando al Alto Tribunal unas amplísimas facultades discrecionales para desdeñar a limine, por razones de fondo, la admisión del recurso que gravita en torno al escurridizo (y más difícil aún de justificar cumplidamente) concepto de interés casacional y que, en la práctica, carece de cualquier control ulterior. En fin, en esta labor de expurgo en aras de la simplificación, y sus propuestas de *lege ferenda* a partir de su mirada crítica respecto del tenor del articulado, es donde se encuentra el segundo nivel de lectura del trabajo. El profesor Vélez Toro es un verdadero estudioso del derecho, como atestigua el contenido de su biblioteca jurídica que hemos tenido el placer de conocer. Y la mayor prueba de ello es la bibliografía especializada consultada y citada oportunamente en el trabajo, que demuestra la cantidad de esfuerzo empleado. Es entonces cuando la glosa del texto alcanza un nivel diferente; ya no se trata

únicamente de evitar redundancias, sino que también se realizan propuestas radicales de reforma en todo aquello que se entiende innecesario o disfuncional en la práctica, para lo cual no hay nada más oportuno que su experiencia profesional. Resulta lógico y lícito que el lector no comparta alguna de ellas, pero, en todo caso, es beneficioso que se nos ofrezca la posibilidad de replantearnos nuestros propios postulados. Es de agradecer, por último, que el autor resulte transparente en cuanto a su impronta ideológica que, a tenor del carácter eminentemente técnico e instrumental del derecho adjetivo suele tener una influencia mucho más reducida que en el ámbito del derecho sustantivo, preside muchas de sus críticas y propuestas de *lege ferenda*.

Solo nos resta desear que este trabajo resulte ser el inicio de una larga amistad del profesor Vélez Toro con el proceso contencioso administrativo, tan necesitado de la perspectiva y reflexión de los procesalistas.

JOSÉ ANTONIO DÍAZ CABIALE

INTRODUCCIÓN

1. APROXIMACIÓN HISTÓRICA A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Las modalidades de control de la Administración se han realizado históricamente a través del sistema administrativo, el sistema jurisdiccional y el de competencia retenida.

El sistema administrativo ha consistido en que la propia Administración realiza el control de la actuación de sus propios órganos administrativos.

Dicho sistema administrativo, a su vez, puede ejercitar el control a través del llamado “sistema de competencia retenida”, encargando dicha revisión a sus órganos directivos, o bien a través del denominado “sistema de competencia delegada”, que atribuye tal función a órganos específicos creados para tal fin, como fue el Consejo de Estado. En España se creó en 1845 el Consejo Real, que en 1860 pasó a llamarse Consejo de Estado.

En segundo lugar, surge el “sistema mixto”, en el que la revisión de los asuntos administrativos se lleva a cabo por órganos especiales integrados por miembros de la Administración y por magistrados designados para tal finalidad. En España, la Ley Santamaría de Paredes de 1888, cambió el sistema de justicia retenida por el de justicia delegada, viniendo a consagrar un sistema mixto¹. Así mismo, la Ley de 5 de abril de 1904 atribuyó la jurisdicción contencioso-administrativa al Tribunal Supremo, separándola definitivamente del Consejo de Estado.

Y, en tercer lugar, surge el “sistema jurisdiccional”², que otorga el control de la Administración a los órganos jurisdiccionales, bien a los órganos de la jurisdicción ordinaria, bien dando lugar a la creación de una jurisdicción especializada,

1 Para una visión sintética de la formación de la justicia administrativa, véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., “Evolución de la legislación contencioso-administrativa”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 150, septiembre-diciembre 1999, pp. 209-237; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de Excepción Singular a la Plenitud Jurisdiccional. ¿Un cambio de paradigma?*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas, 2007, p. 60, ss.

2 Para una visión comparada, véase, GARCÍA DE ENTERRÍA, “Contencioso-administrativo objetivo y contencioso-administrativo subjetivo a finales del siglo XX. Una visión histórica y comparatista”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 152, mayo-agosto 2000, pp. 93-105.

que en España aconteció con la *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956*.

La Constitución española de 1978 desencadenó la necesidad de reformar la LJCA de 1956³. A tal efecto, por *Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona*, se creó el Proceso Contencioso-Administrativo de Protección de Derechos Fundamentales. Aun así, la LJCA de 1956 perduró hasta la actual *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa* (en adelante, también, LJCA).

Así mismo, la LJCA de 1956 carecía de regulación sobre medidas cautelares y la ejecución quedaba en manos de la Administración. Esto provocó en no pocas ocasiones un abuso sistemático del proceso de derechos fundamentales para diversas materias de marcado contenido económico-patrimonial⁴.

La Carta Magna de 1978 contiene los siguientes ejes:

En primer lugar, que todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), así como la garantía de los *principios de legalidad, jerarquía normativa y prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos* (art. 9.3 CE). Dichos principios rectores se particularizan en el art. 103.1 CE, al indicar que “*la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*”⁵.

En segundo lugar, tanto la Administración pública como la justicia deben “*promover las condiciones para que la libertad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas*” (art. 9.2 CE), con la obligación adicional de “*remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*” (art. 9.3 CE)⁶. La Constitución española de 1978 exigía una jurisdicción plena y efectiva para garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos⁷.

En tercer lugar, el pleno sometimiento del control de la legalidad de la conducta administrativa a la jurisdicción ordinaria (art. 106.1 CE).

3 Para una visión de conjunto, véase, SAZ CORDERO, S., “El control judicial de la actividad administrativa. La jurisdicción contencioso-administrativa en la Constitución”, en BACIGALUPO SAGGESE, M. (et. al.), *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 17-41.

4 Véase, SAINZ DE ROBLES, F. C., “Las transformaciones de la función de juzgar a la Administración en los últimos cincuenta años”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 150, septiembre-diciembre 1999, pp. 515-531.

5 Véase, BAENA DEL ALCAZAR, M., “Artículo 103.1. y 2. Los principios reguladores y la estructura de la Administración”, en ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo VIII, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, p. 385, ss.

6 Cfr., VILLAR PALASÍ, J. L.; SUÑÉ LUNAS, E., “Artículo 9. El Estado de Derecho y la Constitución”, en O. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Editoriales de Derecho Reunidas-Cortes Generales, Madrid, 1996, pp. 467-582.

7 GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La formación y el desarrollo en Europa de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Su adquisición definitiva de un status de jurisdicción plena y efectiva”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 179, mayo-agosto 2009, p. 181.

Y, en cuarto lugar, el reconocimiento de una situación jurídica sustantiva individualizada, el interés legítimo, que es el sostén sobre el que se vertebran todos los derechos subjetivos públicos fundamentales/garantías objetivas de naturaleza procesal (art. 24.1 CE), y que resulta capital para la legitimación en el ámbito administrativo. De este modo, se supera toda discusión acerca de la dualidad de derecho subjetivo/interés legítimo que existía en la doctrina administrativista y, además, se confiere a la, compleja, relación jurídica procesal la condición de proceso de partes.

Si bien puede saludarse como algo positivo que la jurisdicción contencioso-administrativa pasase del control de legalidad (control objetivo) a asumir un papel plenamente resarcitorio. Así lo señaló el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, al indicar que las reformas del siglo XXI no son simples reformas técnicas, sino un auténtico cambio de paradigma⁸. Sin embargo, el recurso contencioso-administrativo ya no puede concebirse como un instrumento para la defensa de la legalidad dirigido a una declaración sobre la actuación administrativa, sin otra consecuencia que la declaración de nulidad, pero nada más, concibiéndose ahora la justicia administrativa como un verdadero derecho subjetivo, lo que representa un cambio de paradigma⁹. El cambio de paradigma, en nuestra opinión, va más allá de que la jurisdicción contencioso-administrativa se constituya en un instrumento procesal para tutelar los derechos subjetivos y de las declaraciones abstractas de legalidad¹⁰. En este sentido, la línea de las reformas operadas sobre la jurisdicción contencioso-administrativa debe analizarse a la luz de los cambios operados sobre el derecho sustantivo; y, en particular, de las dinámicas privatizadoras sobre el derecho administrativo¹¹.

Para comprender la amplitud de las “privatizaciones”, el profesor PONCE SOLE distingue tres acepciones: 1º) la privatización de actividades y servicios, distinguiendo aquí según se trate de actividades realizadas al amparo de la iniciativa pública económica prevista en el artículo 128.2 CE o de auténticos servicios públicos; 2º) la privatización de procedimientos de actuación de la Administración, la conocida «huida del Derecho administrativo»; y, 3º) la privatización de funciones públicas, entendida como el ejercicio de éstas por privados¹². Dicho autor llega a considerar que la función administrativa incluye todo tipo de actividad admi-

8 GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de Excepción Singular a la Plenitud Jurisdiccional. ¿Un cambio de paradigma?*, op. cit., p. 125, s.

9 Ibid, p. 131, s.

10 Desde el punto de vista comparado, véase, ROSADO PACHECO, S., “Estudio comparado de los modelos francés, español y alemán de justicia administrativa”, en ROSADO PACHECO, S. (Coord.), *Modelos europeos de justicia contencioso-administrativa*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos-Dykinson, 2007, pp. 247-269; LÓPEZ RAMÓN, F., “Hacia un modelo europeo de control jurídico del poder ejecutivo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 186, Julio-septiembre 2017, s/p.

11 En este sentido, RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, 12.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2022, p. 89, s., alerta que la lucha contra las inmunidades del poder no puede convertirse en un asedio a los poderes de las Administraciones Públicas.

12 PONCE SOLE, J., “Un nuevo derecho administrativo para el siglo XXI”, en ESTÉVEZ ARUJO, J. A., *El derecho ya no es lo que era. Las transformaciones jurídicas en la globalización neoliberal*, Madrid, Trotta, 2021, p. 509.

nistrativa, excepto la desarrollada en el ámbito de la actividad económica (art. 128 CE) y, que, en consecuencia, el objeto del Derecho administrativo se circunscribiría a la defensa de los derechos e intereses individuales y colectivos de los ciudadanos y, a la vez, conseguir el derecho a una buena administración. En este modelo, la labor relevante del Derecho administrativo es establecer los marcos organizativos, procedimentales y judiciales para prevenir la corrupción y la mala administración”¹³.

Este cambio que, en principio, resulta positivo, puede ser utilizado para poner a la Administración a los pies de poderosos intereses particulares que están por encima de la Administración, en una actitud de saqueo del sector público y de los intereses generales. Aquí los derechos de la ciudadanía frente a la Administración son ejercidos, a la postre, por las grandes corporaciones económicas, mediante la reclamación de indemnizaciones, que alcanzan hasta las expectativas de lucro, a través de la responsabilidad patrimonial del Estado-Legislador.

2. NUESTRO PROPÓSITO

A lo largo del cuarto de siglo que tiene la LJCA se han efectuado múltiples y diversas propuestas para la reforma de la LJCA, entre las que destaca la “*Propuesta de anteproyecto de Ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*”, del Ministerio de Justicia de 2013, sin perjuicio de otras propuestas que iremos analizando.

Así mismo, por su radicalidad destacan las siguientes:

En primer lugar, hemos de destacar la propuesta del Magistrado del Tribunal Supremo Sr. REQUERO IBÁÑEZ, para quien, además de proponer la generalización de la primera instancia y la especialización del juez contencioso-administrativo, reclama las siguientes medidas:

- La reducción de la litigiosidad¹⁴. A lo que debemos objetar que la opción por reducir la litigiosidad en el proceso contencioso-administrativo equivale a ocultar y no solucionar la conflictividad real, que es ajena y previa al proceso contencioso-administrativo. De modo que, operar sobre el proceso contencioso-administrativo con el objetivo de reducir la litigiosidad equivale, simple y llanamente, a obstaculizar el acceso a la tutela jurisdiccional o despojar el proceso de sus garantías a fin de conseguir una tramitación más rápida.

¹³ Ibid., p. 529.

¹⁴ REQUERO IBÁÑEZ, J. L., “Hacia un nuevo proceso contencioso-administrativo”, en PUEYO CALLEJA, F. J. (Dir.), *Diagnos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Perspectivas de futuro*, Cuadernos de Derecho Judicial, XI-2005, CGPJ-Centro de Documentación Judicial, pp. 104-110.

- Propone que el proceso contencioso-administrativo se inicie una vez que se concluya la fase de alegaciones (en el proceso administrativo), así como la posibilidad de iniciar el recurso contencioso-administrativo mediante demanda.
- Así mismo, plantea este autor un procedimiento sumario mediante comparecencia que, en síntesis, sería un proceso limitado a dictar sentencia previa comparecencia en los siguientes términos:

“El juez o tribunal, señalará día para la comparecencia que tendrá por objeto que la Administración comparezca aportando el expediente, sin el cual no se la tendrá por comparecida. En ese acto, el representante de la Administración o bien de oficio el juez o el ponente, se podrá plantear la concurrencia de causas de inadmisibilidad. Oída la parte recurrente, el juez o ponente resolverá lo oportuno en el mismo acto. Si se desestimase la concurrencia de alguna causa de inadmisibilidad y, en todo caso, siempre que no se aleguen ni se planteen de oficio, quedarán los autos conclusos, señalándose día para la deliberación, votación y fallo.

Si el juez o tribunal entiende que debe realizarse alguna prueba para mejor proveer o plantear la tesis, se seguirán las previsiones de la Ley vigente para el procedimiento abreviado.

Si el recurrente interesa una medida cautelar, en la comparecencia el representante de la Administración alegará lo que estime pertinente, resolviéndose de forma ordinaria mediante Auto”¹⁵.

El problema de esta propuesta es que carece de las debidas garantías, dada su abstracción, sin dar respuesta a las diversas vicisitudes internas del propio procedimiento (subsanciones, recursos internos, etc.) y, sobre todo, la prueba queda relegada a una posible diligencia final¹⁶. Esta propuesta de modelo procesal de mera comparecencia se aleja del estándar del “proceso debido” o juicio justo, que implica derecho a un proceso con todas las garantías, incluido el derecho a practicar prueba pertinente y a no sufrir indefensión¹⁷.

Otra propuesta radical viene del profesor GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, que plantea como modelo que el recurso contencioso-administrativo suspenda automáticamente el acto administrativo hasta que se dicte sentencia, debiendo durar el proceso, como máximo, tres meses. Si, tras la sentencia, hay recurso de apelación o de casación, entonces la ejecución se somete a un juicio de proporcionalidad. Lo central para dicho autor es que la jurisdicción contencioso-administrativa sea

15 Ibid., p. 114.

16 En este sentido, el procedimiento temporal de modificación de medidas en materia de familia mediante comparecencia auspiciado por el *Real Decreto 16/2020 de 28 de abril de medidas procesales y organizativas para hacer frente al covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*, introdujo un procedimiento especial durante el estado de alarma y hasta tres meses después de su finalización. La implementación de esta reforma temporal en proceso de familia no ha resultado modélica y nadie la reclama como modelo hoy.

17 Cfr., PICÓ I JUNOY, J., *Las garantías constitucionales del proceso*, 2.^a ed., Barcelona, Bosch Editor, 2012, p. 111, ss., y especialmente 177, ss.

capaz de dictar sentencia en un plazo máximo de tres meses¹⁸. En nuestra opinión, la implementación de dicha propuesta implica la derogación del principio de ejecutividad de los actos administrativos (art. 38 LPA), amén de suponer la paralización de la actividad administrativa (precisamente nuestro modelo, de impronta francesa, nace, frente al sistema anglosajón, anclado en la autotutela administrativa para garantizar el funcionamiento de la Administración), extendiéndose el plazo medio de los procesos muy por encima de los tres meses deseables, además de resultar contraria a la presunción de legalidad de la conducta administrativa. Efectivamente, establecer un control jurisdiccional previo de la legalidad administrativa equivale a extender la sospecha de ilegalidad de la actuación de la Administración. Y, lo no menos importante, dicha idea de bloquear judicialmente los actos administrativos significa, a la postre, otorgar una primacía a los intereses particulares de los recurrentes sobre el interés general que al que sirve la administración pública.

Nuestro propósito se dirige a realizar una serie de propuestas de mejora sobre la LJCA. Para ello hemos huido de propuestas maximalistas. Nuestras miras son mucho más modestas. En este trabajo nos vamos a circunscribir a realizar un breve análisis crítico del articulado de la LJCA con diversas propuestas concretas, muchas de las cuales surgen de la reflexión tras más de veintitrés años de ejercicio profesional como abogado, con especial dedicación al ámbito contencioso-administrativo.

Las propuestas que reclaman una mayor especialización de magistrados, así como de los abogados que puedan intervenir en la jurisdicción contencioso-administrativa viene siendo una demanda de larga data¹⁹. Sin embargo, consideramos que es algo ajeno a la LJCA siendo la LOPJ el lugar para su implementación, lo cual no creemos que resulte fácil a pesar de ser largamente demandado.

Así mismo, consideramos que el presente texto constituye un elemento de consulta para el legislador, para cualquier legislador, con independencia de la adscripción.

18 GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Contencioso-Administrativo: Praxis y Propuestas*, 1.^a ed., Thomson Reuters-Aranzadi, 2019, p. 221, s.

19 Así se ha pronunciado recientemente FERNÁNDEZ, T.-R., “Un acuerdo básico sobre la necesidad de reformar la estructura de la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 220, enero-abril 2023, p.76, s.

I. EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1. ÁMBITO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

El art. 24.1 CE, al consagrar el derecho a la tutela judicial efectiva en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos, prohíbe la existencia de espacios de actuación de la Administración exentos de control jurisdiccional o que el proceso contencioso-administrativo deba limitarse a una actuación declarativa meramente sobre la actuación administrativa. Así, a través del art. 24.1 CE se controla el sometimiento a la legalidad de la conducta administrativa en concordancia con los arts. 9.3, 103.1 y 106.1 CE.

En cuanto a la configuración de la jurisdicción contencioso-administrativa hay que indicar que, de conformidad con lo dispuesto por el art. 117.5 CE, la jurisdicción contencioso-administrativa está plenamente integrada en la jurisdicción ordinaria.

1.1. Ámbito subjetivo de la jurisdicción contencioso-administrativa

El art. 1.1 LJCA identifica inicialmente el campo de la jurisdicción contencioso-administrativa al disponer que:

“Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos Legislativos cuando excedan los límites de la delegación”²⁰.

En similar sentido, se expresa el art. 9.4 de la LOPJ²¹.

²⁰ De modo más sintético se expresaba el art. 1.1 de la LJCA de 1956 al decir que “La jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley”.

²¹ El art. 9.4 LOPJ dispone: “Los [Tribunales y Juzgados] del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la ley y con los reales decretos legislativos en los términos previstos en el artículo 82.6 de la Constitución, de conformidad con lo que establezca la Ley de esa jurisdicción. También conocerán de los recursos contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho. Quedan excluidos de su conocimiento los recursos directos o indirectos que se interpongan

Lo que implica que la revisión de las disposiciones con rango o fuerza de ley corresponde al Tribunal Constitucional (art. 161.1.a) CE).

Por tanto, el proceso administrativo se circunscribe a aquellas pretensiones fundadas en normas de Derecho administrativo²².

El art. 1.2 de la LJCA identifica como Administraciones Públicas a las diferentes administraciones territoriales; es decir, la Administración General del Estado, las administraciones de las CCAA y las entidades que integran la Administración local²³.

A lo que añade las denominadas “*entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas a las administraciones territoriales*” (que pueden operar bajo las modalidades de organismos autónomos, empresas públicas y consorcios)²⁴. En ese sentido, la determinación de lo que debe entenderse por Administración, dentro del sector público, se encuentra delimitada de modo específico por el art. 2 de la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público* (LRJSP); el art. 2 de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (LPAC) y el art. 3 de la *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público* (en adelante, también, LCSP).

Así mismo, y de acuerdo con el art. 3.1 LJCA, la jurisdicción contencioso-administrativa conocerá también de las pretensiones que se formulen en relación a:

- Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos a derecho público adoptados por los órganos constitucionales (Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo) e instituciones análogas autonómicas.

contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al Tribunal Constitucional, en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica.

Conocerán, asimismo, de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive. Si a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, el demandante deducirá también frente a ellos su pretensión ante este orden jurisdiccional. Igualmente conocerán de las reclamaciones de responsabilidad cuando el interesado accione directamente contra la aseguradora de la Administración, junto a la Administración respectiva.

También será competente este orden jurisdiccional si las demandas de responsabilidad patrimonial se dirigen, además, contra las personas o entidades públicas o privadas indirectamente responsables de aquéllas”.

22 GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (Ley 29/1998, de 13 de julio), T. I, 3ª ed., Madrid, Civitas, 1998, p. 91; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas, 2006, pp. 81-90.

23 Sobre la expansión de la jurisdicción contencioso-administrativa, cfr., LOREDO COLUNGA, M., “La superación de la categoría del acto como criterio delimitador del ámbito del orden contencioso-administrativo”, en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords.), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 34-37.

24 Cfr., GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (Ley 29/1998, de 13 de julio), 3ª ed., t. I, Madrid, Civitas, 1998, pp. 114-120; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, 1.ª ed., Madrid, Iustel, 2010, pp. 70-74.

- La actuación de la administración electoral.
- Los actos y disposiciones de las corporaciones de Derecho público, adoptados en el ejercicio de sus funciones públicas.
- En materia de servicios públicos, los actos administrativos de control y fiscalización dictados por la administración concedente, respecto de los dictados por los concesionarios que impliquen el ejercicio de potestades administrativas conferidas, así como los actos de los propios concesionarios cuando puedan ser recurridos directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa de acuerdo con la legislación sectorial correspondiente.

En definitiva, el orden jurisdiccional contencioso-administrativo no solo conoce de la conducta administrativa de la Administración, sino también de la “conducta materialmente administrativa”: aquella sujeta a derecho administrativo, que procede de los otros poderes del Estado o de los órganos constitucionales.

1.2. Ámbito objetivo de la jurisdicción contencioso-administrativa

El ámbito objetivo de la jurisdicción contencioso-administrativa viene señalado de modo positivo y negativo por los artículos 2 y 3 de la LJCA.

El art. 2 LJCA preceptúa que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con:

- La actuación de todas las Administraciones Públicas, incluyendo los actos políticos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas que lesionen los derechos fundamentales, incumplan los procedimientos reglados o sean susceptibles de responsabilidad patrimonial [art. 2.a) LJCA]²⁵.

Igualmente, la jurisdicción contencioso-administrativa se extiende al control de “*los actos y disposiciones de las Corporaciones de Derecho público, adoptados en el ejercicio de funciones públicas*” [art. 2.c) LJCA]²⁶.

²⁵ Sobre los actos políticos y su control, véase, RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, 12ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Editorial Aranzadi, 2022, p. 190, ss.

²⁶ REBOLLO PUIG, M., “El derecho administrativo como derecho único de la Administración”, *Revista General de Derecho Administrativo*, Núm. 2, febrero 2013, pp. 1-37, intentando superar la llamada “doctrina de los actos separados de la Administración Pública” -según la cual se puede aplicar en la actuación de la Administración tanto el derecho público como el derecho privado-, reclama que la mejor solución es establecer la unidad jurisdiccional para la Administración. De modo taxativo indica que “*siempre que esté presente la Administración hay motivos para la singularidad jurídica y en todo caso se la aplicará su Derecho público propio ... de modo que siempre estará justificada la competencia de la jurisdicción especializada en la Administración y en el Derecho de la Administración, esto es, en el Derecho Administrativo*” (p. 36, s.). Lo que implica necesariamente que el control de dicha actuación deba residir con carácter exclusivo en la jurisdicción contencioso-administrativa.

En igual sentido, CASADO CASADO, L., “Reflexiones sobre algunas debilidades de la jurisdicción contencioso-administrativa”, en MONTORO CHINER, M. J.; CASADO CASADO, L.; FUENTES I GASÓ, J. R. (eds.), *La jurisdicción Contencioso-Administrativa ante la encrucijada de su reforma*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, p. 125, ss., reclama la extensión del derecho administrativo a entidades del sector público con personalidad

- Los contratos administrativos y los actos de preparación y adjudicación de los demás contratos sujetos a la legislación de contratación de las Administraciones públicas, así como sobre las actuaciones de policía de los concesionarios de servicios públicos y de las relaciones entre las concesionarias y los concesionarios [art. 2.d) LJCA]²⁷. Esto significa que la jurisdicción contencioso-administrativa no solo conoce de los contratos administrativos, sino también de la preparación y adjudicación de los contratos privados celebrados por la Administración (arts. 25 a 27 de la LCSP).
- La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive. En este punto, se puso fin a la concurrencia de los órdenes jurisdiccionales civil y social, de modo que toda responsabilidad patrimonial de la Administración se dilucidará en el orden contencioso-administrativo, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad [art. 2.d) LJCA]²⁸. Incluso cuando se demande también, junto a la Administración, al particular que concurrió a la producción del daño o a la aseguradora de la Administración.
- Y “*las restantes materias que le atribuya expresamente una Ley*” [art. 2.f) LJCA].

Tal es el caso de someter a la jurisdicción contencioso-administrativa las cuestiones que se susciten entre la sociedad estatal Correos y Telégrafos, S.A. y el personal que conservase la condición de funcionario, tal y como determina la Disposición Adicional 7ª de la LJCA, según redacción dada por la Disposición Adicional 14.9 de la *Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*.

Igualmente, el art. 2 del *Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público* ha extendido la consideración de funcionario público a todo el personal estatutario de los servicios de salud, lo que ha supuesto un trasvase de las reclamaciones de dicho personal a la jurisdicción contencioso-administrativa, poniendo fin a la competencia de la jurisdicción social. Lo que ha implicado un aumento de litigiosidad en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Y en sentido contrario, tenemos como muestra recientísima de este “baile entre las jurisdicciones laboral y contencioso-administrativa”²⁹, la devolución a la

jurídica de derecho privado vinculadas o dependientes de las administraciones públicas y su necesaria proyección en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

27 Véase, ESTEVE PARDO, J., “La extensión del derecho público. Una reacción necesaria”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 189, septiembre-diciembre 2012, p. 34, ss., sobre la atribución de un cierto estatuto público a sujetos privados que ejercen funciones públicas.

28 La Disposición Adicional 14.1 de la *Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial* estableció la jurisdicción contencioso-administrativa como única jurisdicción para ventilar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

29 Cfr., CUADRADO SALINAS, C., “Delimitación del ámbito competencial entre el orden jurisdiccional social y contencioso-administrativo”, en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA

jurisdicción laboral del control sobre resoluciones administrativas de la autoridad laboral, incluidas las recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia laboral y sindical a tenor de la modificación operada por el *Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo*, cuyo art. 104, en sus apartados 1 y 32, modifica las letras n) y o) del art. 2, así como la DT 4ª de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social. Medida que consideramos acertada, toda vez que son los órganos de la jurisdicción social los que mejor pueden evaluar el contenido de las actuaciones administrativas referidas a las materias propias de las relaciones laborales.

En este fenómeno de sustraer parte del sector público a la jurisdicción contencioso-administrativa nos parece especialmente relevante la posición de GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, quien parte de que las leyes generales de derecho administrativo permiten crear sociedades y fundaciones que se rigen por el derecho privado, pero no tienen atribuidas competencias públicas, por lo que no asumen funciones públicas, sino a lo sumo políticas públicas de fomento³⁰. Estas entidades de derecho privado dependientes de la Administración integran lo que se conoce como sector público institucional, dentro del sector público, pero no forman parte de aquella. De aquí, se colige para dicho autor que el ámbito subjetivo de aplicación de la LJCA se ve por la realidad actual del sector público, con la sola excepción de su DA 7ª sobre Correos y Telégrafos. De este modo, la jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las actuaciones administrativas del sector público únicamente cuando la ley lo prevea expresamente o articule una impugnación previa, tal y como ocurre en materia de contratación pública. En caso contrario, la jurisdicción civil conocerá de las controversias que se susciten en relación con las actuaciones de las entidades de derecho privado del sector público, incluso cuando se rijan por reglas y principios de derecho administrativo, tal y como indica el art. 9.2 LOPJ³¹. La realidad es que el derecho administrativo carece actualmente de técnicas administrativas ordinarias para integrar funcionalmente sus entidades con forma privada en el sector público. En este sentido, basta pensar en la dificultad para impugnar los acuerdos adoptados por las sociedades y fundaciones en mano pública, al carecer de obligaciones claras de publicidad. Como excepción, debe mencionarse los supuestos de responsabilidad patrimonial, la responsabilidad extracontractual, derivada de la conducta de esas entidades de derecho privado dependientes de la Administración cuando prestan un servicio público: aunque se trata de un sujeto de derecho privado, que actúa sometido a derecho privado, por depender de la Administración y por prestar

GÓMEZ, B. J. (Coords.), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 47-75.

30 GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., "El «sector Público» como referente actual del derecho administrativo", *Revista de Administración Pública*, Núm. 209, mayo-agosto 2019, pp. 201-204.

31 *Ibid*, p. 207.

un servicio público, no cabría eludir la responsabilidad patrimonial de esta, arts. 106.2 CE y 35 LRJSP.

1.3. Materias excluidas de la jurisdicción contencioso-administrativa

Por su parte, el art. 3 de la LJCA excluye del ámbito objetivo de la jurisdicción contencioso-administrativa las siguientes materias:

- Las cuestiones expresamente atribuidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social, aunque estén relacionadas con la actividad de la Administración. Entre la jurisdicción laboral y contencioso-administrativa acontece lo que podemos llamar un continuo “baile de jurisdicciones”, en virtud del cual sucesivas reformas atribuyen materias a una u otra jurisdicción, siendo la tónica general el traspaso de competencias en materia laboral a la jurisdicción contencioso-administrativa, como ocurrió con el *Estatuto Básico del Empleado Público*, que atribuyó todas las cuestiones del personal estatutario al servicio de instituciones sanitarias a la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, recientemente ha retornado a la jurisdicción laboral la revisión de las sanciones laborales contenidas en el art. 2.n) y o) y D.T. 4^a de la LRJS, según redacción dada por *Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre*.
- El recurso contencioso-disciplinario militar, del que conoce la jurisdicción militar³².
- Los conflictos de jurisdicción entre los Juzgados y Tribunales y la Administración Pública y los conflictos de atribuciones entre órganos de una misma Administración (art. 38 LOPJ)³³.
- Los recursos contra las normas forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán exclusivamente al Tribunal Constitucional, según preceptúa la Disposición Adicional 5^a de la *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*.

Por otra parte, debe recordarse, a efectos de la jurisdicción por razón del objeto, que el art. 44 de la LOPJ indica que “*El orden jurisdiccional penal es siempre preferente. Ningún Juez o Tribunal podrá plantear conflicto de competencia a los órganos de dicho orden jurisdiccional*”.

32 Véase, ESCALONA LÓPEZ, M. L., “Algunas reflexiones en torno a la jurisdicción militar”, *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 12, mayo 2007, pp. 1-31, sobre la difícil adaptación de la justicia militar a los principios y garantías constitucionales (de juez ordinario predeterminado por la ley, independiente e imparcial), así como la propuesta final para la desaparición de la jurisdicción militar y la asunción de sus actuales competencias en las jurisdicciones penal y contencioso-administrativa.

33 Los conflictos de jurisdicción entre órganos jurisdiccionales y Administración Pública, así como entre órganos de una misma Administración se resolverán a tenor de lo dispuesto en la *Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales*.

1.4. Cuestiones prejudiciales e incidentales

El art. 4.1 LJCA permite extender la competencia del orden contencioso-administrativo a aquellas cuestiones prejudiciales e incidentales de carácter civil y social, quedando excluidas las cuestiones penales, constitucionales y sobre tratados internacionales.

En cualquier caso, la decisión que se pronuncie en tales casos no tendrá efecto fuera del proceso contencioso-administrativo y no vinculará a la jurisdicción correspondiente (art. 4.2 LJCA).

Hemos de señalar que la regulación actual resulta completamente inoperativa respecto a la jurisdicción penal.

El art. 10 de la LOPJ determina lo siguiente:

“1. A los solos efectos prejudiciales, cada orden jurisdiccional podrá conocer de asuntos que no le estén atribuidos privativamente.

2. No obstante, la existencia de una cuestión prejudicial penal de la que no pueda prescindirse para la debida decisión o que condicione directamente el contenido de ésta determinará la suspensión del procedimiento mientras aquella no sea resuelta por los órganos penales a quienes corresponda, salvo las excepciones que la ley establezca”.

En definitiva, tanto la LOPJ como la LJCA permiten a los tribunales del orden contencioso-administrativo pronunciarse, únicamente a efectos prejudiciales (sin eficacia de cosa juzgada), sobre las cuestiones prejudiciales heterogéneas (las que pertenecen a otro orden jurisdiccional), salvo que se trate de las de naturaleza penal (además de las cuestiones prejudiciales constitucionales y las comunitarias).

Tampoco se especifica en la LJCA, art. 4, el momento en el que se produce la suspensión del procedimiento contencioso-administrativo: inmediatamente o en el momento de dictar sentencia; a favor de la primera solución reza la previsión del art. 10 LOPJ transcrito.

Lo que no resuelve la norma es la posibilidad de que las dos partes estén de acuerdo y planteen al tribunal contencioso-administrativo la suspensión del proceso administrativo hasta que se resuelva la cuestión prejudicial por el orden al que corresponda, en especial si ya está en marcha un proceso con ese objeto. Nos mostramos a favor de esta posibilidad que refuerza la seguridad jurídica, además de que es lo que dispone el art. 42.3 LEC (cuestiones prejudiciales heterogéneas no penales en el proceso civil), que resultaría de aplicación supletoria, art. 4 LEC.

- En relación a las interferencias entre la prejudicialidad heterogénea entre los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y penal debemos precisar lo siguiente:

Se ha explicado cuál es el tratamiento de las cuestiones prejudiciales en el orden contencioso-administrativo, pero resulta necesario hacer referencia, por su virtualidad práctica, a lo que sucede con la prejudicialidad contencioso-adminis-

trativa en el proceso penal (en muchas ocasiones en el proceso penal se plantea la validez o legalidad de determinadas conductas administrativas que integran el tipo penal). Debe recordarse, con carácter general, que la redacción de la LECR es muy anterior, un siglo y tres años, a la LOPJ, por lo que las previsiones de esta prevalecen, algo que la jurisprudencia ha tardado en reconocer. En definitiva, los tribunales penales pueden conocer a los efectos prejudiciales de las cuestiones prejudiciales administrativas, aunque esta celeridad pueda repercutir en la seguridad jurídica. Ahora bien, debe tenerse presente que la existencia de una resolución administrativa firme vincula a los tribunales penales.

Así, la LECR regula la prejudicialidad en los siguientes términos:

El inoperativo art. 4 de la LECR determina que:

“Sin embargo, si la cuestión prejudicial fuese determinante de la culpabilidad o de la inocencia, el Tribunal de lo criminal suspenderá el procedimiento hasta la resolución de aquella por quien corresponda; pero puede fijar un plazo, que no exceda de dos meses, para que las partes acudan al Juez o Tribunal civil o contencioso-administrativo competente”.

Añadiendo que *“Pasado el plazo sin que el interesado acredite haberlo utilizado, el Secretario judicial, mediante diligencia, alzaré la suspensión y continuará el procedimiento”* y que el Ministerio Fiscal será parte en estos juicios.

Finalizando el art. 7 de la LECR indicando lo siguiente:

“El Tribunal de lo criminal se atemperará, respectivamente, a las reglas del Derecho civil o administrativo, en las cuestiones prejudiciales que, con arreglo a los arts. anteriores, deba resolver”.

Resulta preciso resaltar que existe una absoluta falta de sintonía entre la LECR y la LJCA, principalmente por la caducidad en el plazo para recurrir por las administraciones con competencia en las diversas materias de los entes locales.

El resultado es que en no pocas ocasiones no puede revisarse la actuación administrativa y la misma debe ser aceptada como legal por la jurisdicción penal, con la consiguiente absolución de conductas de más que dudosa legalidad. Y en el otro extremo, puede ocurrir que la jurisdicción penal declare delictivas conductas que posteriormente en sede contencioso-administrativa se declaran conformes a derecho, con la consecuencia de que debe revisarse o anularse el proceso penal firme, debido a que el proceso administrativo no ve irregularidad cuando la jurisdicción penal ha considerado delictiva la misma conducta.

Todo lo cual debe llevar al legislador a revisar las bases de la prejudicialidad administrativa, a fin de sincronizar las jurisdicciones penal y contencioso-administrativa.

Igualmente, en la práctica, la operatividad entre las jurisdicciones penal y contencioso-administrativa resulta más desastrosa todavía, ya que con frecuencia la acción contencioso-administrativa incurre en caducidad, por la sencilla razón de que la Administración que ejerce la acción penal y contencioso-administrativa frente a conductas irregulares de las Corporaciones Locales en materias urbanís-

ticas y medio-ambientales, obvia que la actuación administrativa le fue notificada hace bastante tiempo y que, por tanto, tiene conocimiento de la misma. Piénsese en los acuerdos municipales que son trasladados a la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma (art. 56 de la LRBRL), lo que comporta la imposibilidad de revisión de dichas actuaciones administrativas en sede contencioso-administrativa. Dicha caducidad en las acciones contencioso-administrativas genera la firmeza y, por tanto, la validez de la actuación administrativa, con la consiguiente intangibilidad de dicha actuación administrativa. Este desajuste entre la jurisdicción contencioso-administrativa y penal vacía de contenido el posible ilícito penal, ya que no puede existir conducta penal imputable en aquellas actuaciones administrativas que resultan inatacables desde el punto de vista administrativo, a menos que los órganos de la jurisdicción penal decreten la manifiesta ilegalidad de dichas actuaciones administrativas, lo que le resulta vedado por carecer de jurisdicción por razón del objeto.

Por todo lo anterior, la propuesta de reforma podría ir en la siguiente dirección:

- En primer lugar, debería haber una modificación de los plazos de caducidad. En concreto, se debería ampliar los plazos para poder recurrir en vía contencioso-administrativa.

Resulta obvio que cuando las corporaciones locales trasladan sus acuerdos a la Administración Central y Autonómica no trasladan sus respectivos expedientes, por lo que resulta casi imposible *a priori* determinar si dichos actos administrativos son conformes a Derecho. De ahí que el plazo de dos meses para recurrir los acuerdos de las corporaciones locales debería computarse, no desde que se notifican los actos, sino desde que se da traslado del correspondiente expediente administrativo a las Administraciones que ejercen un control sobre la Administración local.

Se podría argumentar que la propuesta generaría un *lapsus* de inseguridad jurídica debido a la ausencia de firmeza de la actuación administrativa respecto a las Administraciones con facultades de control, aunque no es así ya que cualquier interesado ajeno al expediente administrativo puede solicitar su examen y notificación de la resolución administrativa, momento a partir del cual puede accionar su revisión ante la Jurisdicción contencioso-administrativa. Por tanto, si cualquier persona física o jurídica tiene dichas posibilidades, resulta evidente que, en dichos casos, son las Administraciones Central y Autonómica las que quedan atrapadas en el mero-formalismo de los traslados en masa de acuerdos de las corporaciones locales, sin posibilidad real de impugnar sus actuaciones cuando se descubre con el paso del tiempo que pueden ser ilegales y hasta incurrir en ilícito penal.

Otra solución para evitar la caducidad podría ser que el Ministerio Fiscal, en cuanto tenga conocimiento de la posible ilicitud de una actuación administrativa -previo recabo de su expediente administrativo, antecedentes y circunstancias-, proceda a impugnarla en sede contencioso-administrativa para que se determine con carácter previo si es ilegal o no, antes de actuar penalmente.

Por último, no podemos desdeñar la labor que realizan diversas asociaciones vecinales y de defensa medio-ambiental, en cuanto a la impugnación de actuaciones administrativas. En tales casos, los plazos de caducidad no comienzan a computarse hasta que no se notifica expresamente la actuación administrativa de modo completo, lo que sirve para evaluar el alcance de las resoluciones administrativas en relación a las posibles alteraciones de los espacios naturales y urbanos.

· En segundo lugar, sería conveniente aplicar los principios de preferencia y sumariedad del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales a aquellos procesos cuyo objeto constituya una cuestión prejudicial en un proceso penal. Y ello, tanto en las medidas cautelares como en el proceso declarativo sobre la actuación administrativa.

Consideramos que la propuesta queda justificada en base a la propia superposición del derecho a la tutela judicial efectiva motivada por la necesidad de celeridad de la instrucción penal, lo que debe tener un efecto sobre el proceso contencioso-administrativo de cuya solución depende, a su vez, el curso del proceso penal. En este punto, es obvio que en estas cuestiones la sociedad se juega la credibilidad de la justicia y, con ello, el propio Estado de Derecho.

A la hora de justificar la aplicación de los principios de sumariedad y preferencia debemos indicar que estamos ante un doble derecho a la tutela judicial efectiva, en ambas jurisdicciones, penal y contencioso-administrativa. No obstante, consideramos que no debe aplicarse el proceso especial para la protección de los derechos fundamentales, ya que el mismo va dirigido a la protección de dichos derechos y libertades fundamentales, pudiendo concluir dicho proceso con sentencias que se pronuncien sobre la no infracción de dichos derechos fundamentales, sin entrar a resolver el asunto, para lo cual las partes deberán acudir -si es que están en plazo- al proceso ordinario o abreviado aplicable al caso. Por todo ello, consideramos que deben aplicarse los principios de sumariedad y preferencia sobre el resto de los procesos, pero nada más.

1.5. *Características de la jurisdicción contencioso-administrativa*

La primera característica de la jurisdicción contencioso-administrativa es que la misma es improrrogable, tal y como proclama el art. 5.1 de la LJCA. Es decir, no cabe ningún acto de disposición sobre la misma, quedando excluida la sumisión. Por otra parte, los órganos de dicha jurisdicción no pueden resolver cuestiones ajenas al ámbito de la propia jurisdicción, salvo las cuestiones prejudiciales heterogéneas indicadas y solo a los efectos prejudiciales. En otras palabras, cualquier resolución de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa que exceda de las materias reservadas a la propia jurisdicción será nula y contraria a derecho.

Los apartados 2 y 3 del art. 5 de la LJCA determinan que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa apreciarán de oficio la falta de jurisdicción

y resolverán sobre la misma, previa audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal en un plazo común de diez días.

Asimismo, la declaración de falta de jurisdicción conllevará la indicación del concreto orden jurisdiccional que se considere competente. Si la parte demandante se persona en el plazo de un mes ante la jurisdicción competente se considerará haberse efectuado la interposición en la fecha en que se inició el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo.

Por último, debemos subrayar que la jurisdicción contencioso-administrativa responde al principio antiformalista, lo que quiere decir que los actos procesales se sujetan a unos requisitos mínimos con posibilidad de que las partes puedan proceder a subsanarlos o rectificarlos si resulta necesario³⁴.

2. LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y SUS COMPETENCIAS

La mayor aportación de la LJCA de 1998 fue crear los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

En la actualidad, y de conformidad con el art. 6 de la LJCA³⁵, los órganos que integran la jurisdicción contencioso-administrativa son los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo -que a partir de la entrada en vigor de la L.O. 1/2025, de 2 de enero, pasarán a denominarse respectivamente Secciones de lo Contencioso-administrativo del Tribunal de Instancia y del Tribunal Central de Instancia-, así como las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo³⁶.

2.1. Extensión de la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa

Los Juzgados -que pasarán a denominarse Secciones- y Salas de lo Contencioso-Administrativo que sean competentes para un asunto también conocerán de

³⁴ Véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., “El principio antiformalista de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 57, 1968, pp. 183-210.

³⁵ Sobre la evolución de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa desde 1956 hasta la actualidad, véase, Díez-PICAZO, L. M., “Sobre la estructura de la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 220, enero-abril 2023, pp. 13-33.

³⁶ En opinión de BOCANEGRA SIERRA, R., “Consideraciones sobre la Planta de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (modelo español y modelos comparados)”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 161, Mayo-agosto 2003, p. 31, la distribución de competencias en la jurisdicción contencioso-administrativa acaba obedeciendo más en atención al órgano que haya dictado el acto impugnado, que a consideraciones materiales (es decir, a la entidad de los distintos asuntos, que no siempre está relacionada con la Administración de la que procedan) o funcionales (que llevarían a atribuir a un tipo de Tribunales la competencia en primera instancia, a otros para la apelación y al Tribunal Supremo para la casación).

todas sus incidencias y para ejecutar las sentencias (art. 7.1 LJCA). Esto es lo que se conoce como competencia funcional. Su competencia no será prorrogable y deberá ser apreciada por los mismos de oficio, previa audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal por un plazo de diez días.

Si se declara la incompetencia mediante Auto, se remitirán las actuaciones al órgano contencioso-administrativo que se considere competente para que continúe el curso del proceso, si bien en caso de corresponder a un Tribunal superior, estará a lo que resuelva este (art. 7.2 y 3 LJCA).

2.2. Las Secciones de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales de Instancia, hasta ahora denominados Juzgados de lo Contencioso-Administrativo

Las Secciones de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales de Instancia -hasta ahora Juzgados de lo Contencioso-Administrativo-, de acuerdo con el art. 8 LJCA³⁷, conocerán de los siguientes asuntos:

- Recursos contra actos de las administraciones locales, excepto las impugnaciones sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico.
- Recursos contra actos de la administración autonómica que tengan por objeto las cuestiones en materia de personal, salvo que se refieran a nacimiento y extinción de la relación funcional, sanciones no superiores a sesenta mil euros y ceses de actividad o privaciones de derechos que no excedan de seis meses y la responsabilidad patrimonial que no exceda de treinta mil euros. Asimismo, quedan fuera de la competencia de las Secciones de lo Contencioso-Administrativas (en sustitución de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo) los actos del Consejo de Gobierno de las CCAA.
- Recursos contra actos y disposiciones de la Administración periférica del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como sus corporaciones de derecho público o de organismos autónomos, cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional, así como contra las resoluciones de los órganos superiores cuando confirmen dichos actos en vía de recurso, fiscalización o tutela. En todo caso, a las Secciones de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales de Instancia se les excluye el conocimiento de cualesquiera actos administrativos cuya cuantía supere los sesenta mil euros, actos en materia de dominio público, obras públicas del Estado, expropiaciones forzosas y propiedades especiales.

37 Cfr., GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, op. cit., t. I, pp. 345-360; BOCANEGRA SIERRA, R. "Artículo 8", *Revista Española de Derecho Administrativo. Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 144-155; MARTÍN VALDIVIA, S. M., *La Jurisdicción Contenciosa: Análisis Práctico*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2016, pp. 87-102.

- Recursos contra todas las resoluciones que se dicten en materia de extranjería por la Administración periférica del Estado o por los órganos competentes de las CCAA.
- Impugnaciones contra los actos de las Juntas Electorales de Zona, así como contra la proclamación de candidaturas y candidatos por cualquiera de las Juntas Electorales.
- Finalmente, las Secciones de lo Contencioso-Administrativo -en sustitución de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo- extienden su competencia a las diversas autorizaciones para la entrada en domicilio en ejecuciones forzosas -excepto para la ejecución de medidas de protección de menores-, incluidas las acordadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o por la Administración Tributaria. Igualmente, corresponderá a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas por las autoridades sanitarias que impliquen limitación o restricción de derechos fundamentales, cuando dichas medidas estén plasmadas en actos administrativos singulares que afecten a particulares concretos e identificados de manera individualizada.

2.3. La Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Central de Instancia, hasta ahora llamados Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo

Los hasta ahora Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo³⁸, con sede en Madrid y competencia para todo el territorio nacional, que pasan a denominarse Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Central de Instancia, conocerán -según determina el art. 9 LJCA- sobre los siguientes asuntos:

- Recursos en materia de personal contra los actos de Ministros y Secretarios de Estado, salvo que sean confirmatorios en vía de recurso, fiscalización o tutela actos de órganos inferiores, o se refieran al nacimiento o extinción de la relación funcional.
- Recursos contra sanciones acordadas por los órganos centrales de la administración del Estado que consistan en multas no superiores a sesenta mil euros y en ceses de actividades o privación de ejercicio de derechos que no excedan de seis meses.
- Recursos contra disposiciones y actos emanados de los organismos y entidades públicos estatales, salvo que sean competencia de los Tribunales Superiores de Justicia.

³⁸ Cfr., SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 148-159; ESPÍN TEMPLADO, E., "Artículo 9", en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 64-69.

- Recursos contra actos de Ministros y Secretarios de Estado en materia de responsabilidad patrimonial cuando lo reclamado no exceda de treinta mil cincuenta euros.
- Recursos contra las resoluciones de inadmisión de las peticiones de asilo político.
- Recursos contra resoluciones del Tribunal Administrativo del Deporte en materia de disciplina deportiva.
- Autorizaciones de interrupción de la prestación de servicios de la sociedad de la información o para que se retiren contenidos que vulneren la propiedad intelectual.
- Y para la declaración de extinción de un partido político conforme a la Ley Orgánica de Partidos Políticos de 27 de junio de 2002.

2.4. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia

Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia tienen competencia, conforme al art. 10 LJCA³⁹, en los siguientes asuntos:

- Recursos contra actos de las administraciones local y autonómica que no sean competencia de las Secciones de lo Contencioso-Administrativo (hasta ahora los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo). Por tanto, conocerán de instrumentos de planeamiento urbanístico, cuestiones de personal que impliquen la creación o extinción de la relación de funcionarios de carrera, así como las sanciones superiores a sesenta mil euros y aquellos ceses de actividad o privaciones de derechos superiores a seis meses.
- Recursos contra disposiciones generales de las administraciones local y autonómica, lo que comprende cualesquiera disposiciones reglamentarias.
- Recursos contra actos y disposiciones de los órganos estatutarios de las Comunidades Autónomas en materia de personal, administración y gestión patrimonial.

39 Cfr., GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, op. cit., t. I, pp. 362-371; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 159-173; MARTÍN VALDIVIA, S. M., *La Jurisdicción Contenciosa: Análisis Práctico*, op. cit., pp. 116-121; RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, 12ª ed., Cizur Menor (Navarra), Tomson Reuters-Editorial Aranzadi, 2022.

La competencia sobre autorización o ratificación de las medidas que las autoridades sanitarias de ámbito distinto al estatal consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente ha sido anulada por la STC 70/2022, de 2 de junio, que declaró la inconstitucionalidad y nulidad del apartado 8 del art. 10 de la LJCA, en la redacción dada por la disposición final 2.2 de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre.

- Recursos contra resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales que pongan fin a la vía económico-administrativa, y del Tribunal Económico-Administrativo Central en materia de tributos cedidos.
- Recursos contra actos y disposiciones de las Juntas Electorales Provinciales y de Comunidades Autónomas, así como los recursos contencioso-electorales contra acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos y elección y proclamación de presidentes de Corporaciones Locales.
- Cuestiones relativas a convenios entre Administraciones Públicas con competencia en el ámbito territorial autonómico correspondiente.
- Recursos contra los actos de prohibición o modificación de manifestaciones previstos en la Ley Orgánica del Derecho de Reunión de 15 de julio de 1983.
- Recursos contra actos y resoluciones de los órganos de la administración del Estado cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior al de ministro o secretario de Estado en materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa, excepto los recursos contra las resoluciones de la Oficina Española de Patentes y Marcas en materia de propiedad industrial⁴⁰.
- Recursos contra actos de los órganos autonómicos de defensa de la competencia.
- Recursos contra las resoluciones de los órganos que conocen del recurso especial en materia de contratación en relación con contratos de las administraciones local o autonómica.
- Recursos contra cualquier otra actuación administrativa no atribuida expresamente a la competencia de otros órganos.
- Recursos de apelación contra sentencias y autos de las Secciones de lo Contencioso-Administrativo, y de los correspondientes recursos de queja.
- Recursos de revisión contra las sentencias firmes de las Secciones de lo Contencioso-Administrativo -hasta ahora Juzgados de lo Contencioso-Administrativo- (ex-art. 102 LJCA).
- Recurso de casación cuando se funde en la infracción de derecho autonómico.

40 BAÑO LEÓN, J. M., “Los retos del contencioso-administrativo”, en MONTORO CHINER, M. J.; CASADO CASADO, L.; FUENTES I GASÓ, J. R. (eds.), *La jurisdicción Contencioso-Administrativa ante la encrucijada de su reforma*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, p. 37, subraya que la LJCA residencia en órganos jurisdiccionales centrales el grueso del control a la Administración central del Estado, incluidos los órganos independientes, de modo que las excepciones atribuidas a los TSJ son escasas y tampoco responden a un criterio razonable y sistemático, como puede ser el art. 10.i) de la LJCA.

- Cuestiones de competencia entre las Secciones de lo Contencioso-Administrativo (en sustitución de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo).
- Autorización judicial sobre la conformidad de una decisión de la Comisión Europea en materia de transferencia internacional de datos con el Derecho de la Unión Europea.

2.5. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional conocerá, según preceptúa el art. 11 de la LJCA⁴¹, de los siguientes asuntos:

- Recursos contra disposiciones y actos de Ministros, previo informe o acuerdo del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno⁴² y Secretarios de Estado en general, y en materia de personal cuando se refieran al nacimiento o extinción de la relación funcional.
- Recursos contra actos de ministros y secretarios de Estado cuando rectifiquen en vía de recurso, fiscalización o tutela los dictados por órganos o entes distintos con competencia en todo el territorio nacional.
- Cuestiones relativas a convenios entre Administraciones Públicas con competencia superior al ámbito territorial autonómico.
- Recursos contra actos de naturaleza económico-administrativa del Ministro de Hacienda y contra resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central, excepto en materia de tributos cedidos.
- Recursos contra actos de la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo.
- Recursos contra las resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en relación con contratos del sector público estatal.
- Recursos contra actos del Banco de España, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria y Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.

41 Cfr., GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, op. cit., t. I, pp. 378-382; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 174-183; RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., pp. 230-234.

La STC 70/2022, de 2 de junio, ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad del apartado 1.i) del art. 11 de la LJCA, en la redacción dada por la disposición final 2.3 de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre. Por lo que desaparece toda posibilidad de autorización o ratificación de las medidas que las autoridades sanitarias estatales impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente.

42 Introducido por el apartado 1 del art. 21 de la L.O. 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

- Recursos interpuestos por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia en defensa de la unidad de mercado⁴³.
- Recursos de apelación contra sentencias y autos de la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Central de Instancia -hasta ahora los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo-, y de los correspondientes recursos de queja.
- Recursos de revisión contra sentencias firmes de la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Central de Instancia (en sustitución de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo).
- Cuestiones de competencia entre los diversos números de la Sección Contencioso-Administrativa del Tribunal Central de Instancia, antes Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.

2.6. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo

Finalmente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá, según el art. 12 LJCA⁴⁴, de los siguientes asuntos:

- Recursos contra actos y disposiciones del Gobierno.
- Recursos contra actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial y del Fiscal General del Estado.
- Recursos contra actos y disposiciones de los órganos constitucionales (Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del

43 Así mismo, la D.A. 4ª de la LJCA atribuye expresamente a la Audiencia Nacional competencia sobre:

“1. Los actos administrativos no susceptibles de recurso ordinario dictados por el Banco de España y las resoluciones del Ministro de Economía y Hacienda que resuelvan recursos ordinarios contra actos dictados por el Banco de España, así como las disposiciones dictadas por la citada entidad.

2. Los actos administrativos no susceptibles de recurso ordinario dictados por la Comisión Nacional del Mercado de Valores y las resoluciones del Ministro de Economía y Hacienda que resuelvan recursos ordinarios contra actos dictados por la Comisión Nacional del Mercado de Valores, así como las disposiciones dictadas por la citada entidad.

3. Las resoluciones y actos del Presidente y del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia.

4. Las resoluciones de la Junta Arbitral regulada por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de Modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

5. Los actos y disposiciones dictados por la Agencia Española de Protección de Datos, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Consejo Económico y Social, Instituto Cervantes, Consejo de Seguridad Nuclear, Consejo de Universidades, Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., y Secciones Primera y Segunda de la Comisión de Propiedad Intelectual.

6. Las resoluciones del Ministro de Economía y Competitividad que resuelvan recursos de alzada contra actos dictados por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, así como las resoluciones de carácter normativo dictadas por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

7. Las resoluciones del Consejo Gestor del Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas directamente”.

44 Cfr., GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (Ley 29/1998, de 13 de julio), op. cit., t. I, pp. 378-382; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 183-191; MARTÍN VALDIVIA, S. M., *La Jurisdicción Contenciosa: Análisis Práctico*, op. cit., pp. 123-124; RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., pp. 234-235.

Tribunal de Cuentas⁴⁵ y del Defensor del Pueblo) en materia de personal, administración y gestión patrimonial.

- Recurso de casación y los correspondientes recursos de queja, excepto el recurso de casación autonómico.
- Recursos de casación y revisión contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas.
- Recursos de revisión contra sentencias firmes de las Salas de lo Contencioso-Administrativo.
- Recursos contra actos y disposiciones de la Junta Electoral Central, así como los recursos contencioso-electorales contra los acuerdos sobre proclamación de electos que no correspondan a los Tribunales Superiores de Justicia.
- La convalidación o revocación de los acuerdos del Gobierno de asunción, explotación o intervención de redes o servicios de telecomunicaciones, en los términos previstos por la Ley General de Telecomunicaciones de 28 de junio de 2022.

2.7. Las reglas para la distribución de competencias

Las reglas para la distribución de competencias, conforme al art. 13 LJCA⁴⁶, serán las siguientes:

En primer lugar, las referencias a las diferentes administraciones territoriales comprenden a las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a cada una de ellas.

En segundo lugar, la competencia para el conocimiento de recursos contra actos incluye la relativa a la inactividad y vía de hecho.

Y, en tercer lugar, la atribución de competencia por la materia prevalece sobre la efectuada en razón del órgano autor del acto.

2.8. Reglas para la distribución de la competencia territorial

La competencia territorial de las secciones de lo contencioso-administrativo de los respectivos tribunales de instancia -hasta ahora juzgados- y tribunales superiores de justicia según preceptúa el art. 14 LJCA⁴⁷, atenderá a los siguientes criterios:

45 CASADO CASADO, L., "Reflexiones sobre algunas debilidades de la jurisdicción contencioso-administrativa", cap. cit., p. 114, ss., considera necesario ampliar la revisión de los actos fiscalizadores del Tribunal de Cuentas.

46 Cfr., SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 192-193; RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., 237-240.

47 Cfr., GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, op. cit., t. I, pp. 384-395; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 194-199; MARTÍN VALDIVIA, S. M., *La Jurisdicción*

Primero, será competente la sección de lo contencioso-administrativo (hasta ahora juzgado) o tribunal de la sede del órgano autor del acto originario o disposición impugnada.

Segundo, en los recursos en materia de responsabilidad patrimonial, personal, propiedades especiales y sanciones, el demandante podrá optar por el tribunal de su propio domicilio, además del lugar del órgano que dicta el acto⁴⁸.

Tercero, en los recursos en materias expropiatoria, urbanística y, en general, todas las que comporten intervención administrativa sobre la propiedad privada, será competente el tribunal del lugar en que radiquen los inmuebles afectados.

Y cuarto, cuando el acto originario impugnado afecte a una pluralidad de destinatarios, será competente el juzgado o tribunal de la sede del órgano autor del acto.

2.9. Balance sobre la distribución de competencias entre órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa

Compartimos la crítica del profesor BAÑO LEÓN, por cuanto la LJCA mantiene una distribución de competencias entre órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa basada en un criterio orgánico, de modo que a las administraciones central y autonómica les bastan simples cambios en la atribución de competencias entre sus propios órganos para modificar la distribución de asuntos dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa. De este modo, la simple modificación reglamentaria para determinar qué órgano administrativo debe dictar las resoluciones administrativas influye en la determinación del juez predeterminado por la ley, lo cual conlleva que la Administración altere o elija al órgano jurisdiccional más conveniente para sus intereses. Por ello, dicho profesor propone que la atribución de competencias responda al criterio objetivo del ámbito territorial de cada Administración, de modo que, salvo excepciones, corresponda al juez la competencia para dirimir los procesos en primera o única instancia y a los tribunales superiores de justicia las apelaciones, garantizándose de este modo, la doble instancia sin perjuicio del recurso extraordinario de casación. Las excep-

Contenciosa: Análisis Práctico, op. cit., pp. 84-86; RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., pp. 236-237.

⁴⁸ En opinión de BUSTILLO BOLADO, R. O., "Tutela judicial, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y práctica forense: viejas dificultades y nuevas propuestas", *Revista de Administración Pública*, Núm. 184, Enero-abril 2011, p. 164, ss., considera que la elección del fuero territorial ha sido objeto de una excesiva interpretación restrictiva por parte del Tribunal Supremo, que limita la elección de fuero territorial para los recursos contra actos de las Entidades Locales o de las CCAA a la circunscripción del correspondiente TSJ en el que radique la sede del órgano autor del acto impugnado [Por todas, TS, Sec. 1ª, S. 22 mayo 2009, rec. 17/2009 (ECLI:ES:TS: 2009:3970)]. Por ello, este autor postula que debe flexibilizarse la interpretación del precepto con el fin de facilitar el recurso desde el propio domicilio con independencia del tipo de órgano administrativo autor de la resolución impugnada.

ciones quedarían restringidas a la impugnación de las disposiciones de carácter general y para algunos asuntos especialmente complejos⁴⁹.

En este punto, podríamos añadir que fuesen los órganos de la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Central de Instancia (los Juzgados de lo Central) quienes asumieran la competencia de los órganos centrales, salvo exigencia constitucional, a fin de que la Audiencia Nacional pudiese asumir el correspondiente recurso de apelación contra los mismos.

Posición que complementa SANTAMARÍA PASTOR al reclamar una competencia cuasi universal para los órganos jurisdiccionales unipersonales⁵⁰.

Por último, la *Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas de eficiencia del Servicio Público de Justicia* no altera la distribución de competencia entre órganos del orden contencioso-administrativo, en un ejercicio de “gatopardismo procesal”, en el que se sustituye la denominación de los “juzgados” por “secciones”, para que todo permanezca igual, sin aumento de órganos jurisdiccionales ni de dotaciones.

49 BAÑO LEÓN, J. M., “La jurisdicción contencioso-administrativa tras veinte años de vigencia de la Ley 29/1998”, *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, Núm. 57, enero-junio 2019, p. 268.

50 SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Problemas de estructura y funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista de Administración Pública*, enero-abril 2023, p. 40, ss.

II. LAS PARTES

1. INTRODUCCIÓN

Los principios fundamentales del proceso jurisdiccional son la dualidad de posiciones, el principio de contradicción o audiencia y la igualdad de armas en defensa⁵¹.

- *Dualidad de posiciones*: Para que exista proceso debe existir una controversia entre diversas partes. De ahí que en todo proceso debe darse el principio de dualidad de partes, de modo que debe existir una dualidad de posiciones, lo que no implica que en cada posición exista más de un litigante, pluralidad de partes.
- *Principio de audiencia*: El proceso debe garantizar el principio de contradicción, según el cual “*nadie puede ser condenado sin ser oído en juicio*”. A todos los sujetos cuyos intereses legítimos vayan a ser enjuiciados ha de brindárseles la posibilidad de ser oídos para defender su situación jurídica, de esta manera se les permite su intervención en las fases de (1^a) alegaciones, a fin de esgrimir las razones fácticas y jurídicas que avalan las respectivas posturas, (2^a) de prueba, a fin de poder demostrar los hechos esgrimidos, y (3^a) de conclusiones, sintetizando las respectivas posiciones sobre las pruebas practicadas y los argumentos que avalan sus respectivas posiciones. El principio de audiencia integra el contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE.

En cualquier caso, el principio de audiencia se satisface con la posibilidad de ser oído, de participar, pero no es obligatorio, a pesar de ser parte, intervenir en el proceso. Por eso, el proceso puede celebrarse sin que comparezca el demandado, estando este en rebeldía.

51 Cfr., DE LA OLIVA SANTOS, A., “Los principios del proceso”, en DE LA OLIVA SANTOS, A.; DíEZ-PICAZO, I.; VEGAS TORRES, J., *Curso de Derecho Procesal Civil I. Parte General*, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Aceres, 2012, pp. 195-225; MONTERO AROCA, J., “Los principios generales del proceso”, en MONTERO AROCA, J.; GÓMEZ COLOMER, J. L.; BARONA VILAR, S., *Derecho Jurisdiccional I. Parte General*, 27.^a ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 243-257; MARTÍN VALDIVIA, S. M., *La Jurisdicción Contenciosa: Análisis Práctico*, 1.^a ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2016, p. 240, ss.

- *Principio de igualdad*: Durante el proceso ambas partes deben contar con igualdad de armas tanto para atacar como para defenderse, lo que se articula a través del derecho de defensa (ex-art. 24.1 CE). De modo categórico, el art. 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos consagra el principio de igualdad, al señalar que “*Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, ...*”.

2. CAPACIDAD PROCESAL

Con carácter previo, hemos de recordar que la capacidad para ser parte en cualquier proceso equivale a la *capacidad jurídica* o aptitud para ser titular de derechos procesales⁵², personalidad procesal. De acuerdo con el art. 6.1 de la LEC, podrán ser parte en un proceso *a)* las personas físicas, *b)* el concebido no nacido, para todos los efectos que le sean favorables, *c)* las personas jurídicas, *d)* las masas patrimoniales o los patrimonios separados que carezcan transitoriamente de titular o cuyo titular haya sido privado de sus facultades de disposición y administración, *e)* las entidades sin personalidad jurídica a las que la ley reconozca capacidad para ser parte, *f)* el Ministerio Fiscal, respecto de los procesos en que, conforme a la ley, haya de intervenir como parte, *g)* los grupos de consumidores o usuarios afectados por un hecho dañoso cuando los individuos que lo compongan estén determinados o sean fácilmente determinables, y *h)* las entidades habilitadas conforme a la normativa comunitaria europea para el ejercicio de la acción de cesación en defensa de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios. A lo que se añade la expresa legitimación pasiva para ser demandadas a las entidades que, no habiendo cumplido los requisitos legales para constituirse en personas jurídicas, estén formadas por una pluralidad de elementos personales y patrimoniales puestos al servicio de un fin determinado (art. 6.2 LEC).

En cuanto a la capacidad procesal, hemos de indicar que equivale a *capacidad de obrar* o aptitud para realizar eficazmente actos procesales. Aunque desde la Ley 8/2021, de 2 de junio, se ha postulado una identificación entre la personalidad y capacidad de obrar de las personas físicas (las únicas en las que *de facto* existía dicha distinción), desapareciendo formalmente la figura del incapaz, lo cierto es que existen sujetos cuya capacidad para comparecer en juicio está limitada: los menores de edad necesitan, salvo emancipación, un representante que sustituya su voluntad (habitualmente quien ejerce la patria potestad o tutor y, en caso de

52 Con carácter general, véase, SAMANES ARA, C., *Las partes en el proceso civil*, 1.ª ed., Madrid, La Ley, 2000, p. 14, ss.; LARROSA AMANTE, M.A., “Capacidad procesal y capacidad para ser parte”, en SALAS CARCELLER, A., (Dir.), *Las partes. Problemática procesal*, Madrid, CGPJ (Cuadernos de Derecho Judicial XIX - 2005, CGPJ - Centro de Documentación Judicial), 2006, pp. 15-59.

conflicto, el defensor judicial), aunque el art. 18 LJCA establece, *infra*, una matización, mientras que los mayores de edad, en determinados supuestos, si incurrir en un supuesto de discapacidad, necesitan medidas de apoyo cuando así se determine para los supuestos que se señalen (a través de un curador o defensor judicial principalmente), asistencia: no se sustituye su voluntad, sino que se complementa, aunque en ocasiones puede existir (en atención al grado tan elevado de discapacidad) una asistencia tal que consiste en realidad en una representación (curador representativo -con facultades de representación plena-, que sustituye la voluntad de la persona con discapacidad). En cualquier caso, el art. 7 bis LEC garantiza la participación en el proceso de la persona con medidas de apoyo para que su voluntad pueda ser tenida en cuenta.

Así, de acuerdo con el art. 18 de la LJCA⁵³, tienen capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo las personas que la ostenten con arreglo a la Ley de Enjuiciamiento Civil; es decir, todas las personas físicas y jurídicas, masas patrimoniales, entidades sin personalidad y grupos de consumidores, tal y como hemos indicado anteriormente. Así mismo, tendrán capacidad procesal los menores de edad para la defensa de aquellos de sus derechos e intereses legítimos cuya actuación les esté permitida por el ordenamiento jurídico sin necesidad de asistencia de la persona que ejerza la patria potestad o tutela.

Por ello, resulta redundante el inciso segundo del artículo al señalar que “*Los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, también tendrán capacidad procesal*” cuando la ley así lo declare expresamente.

Por ello, este artículo 18 de la LJCA podría simplificarse en el sentido de que “tendrán capacidad procesal las personas físicas y jurídicas, los menores para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, así como grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, conforme a las disposiciones de la Ley de Enjuiciamiento Civil”.

Otra opción sería eliminar dicho artículo, toda vez que las disposiciones de la LEC rigen con carácter supletorio, evitando reiteraciones.

La capacidad procesal constituye un presupuesto procesal, de modo que podrá apreciarse de oficio o a instancia de parte, y de no concurrir dicha capacidad procesal se determinará la inadmisibilidad del recurso, a través de las alegaciones previas (art. 58.1 LEC) o de la sentencia (art. 69.b) LJCA).

53 Cfr., MENÉNDEZ, P. “Artículo 18”, Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 213-232; GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. I, 3ª ed., op. cit., pp. 409-443; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, op. cit., pp. 215-219.

3. LEGITIMACIÓN

Con carácter previo, indicar que la legitimación puede ser definida como aquel vínculo entre las partes y el objeto del proceso por ser titulares de derechos o de deberes y obligaciones⁵⁴. Se trata de la legitimación *ad causam*, la relacionada con el objeto del proceso, con el fondo del asunto debatido. Porque también se suele hablar de una legitimación procesal, *ad processum*, que en realidad no es más que la capacidad procesal examinada en el punto anterior y que, por consiguiente, no se toma en cuenta por no añadir nada a dicho concepto.

La legitimación implica la existencia de una relación jurídica material que liga a la parte demandante (*legitimación activa*) y demandada (*legitimación pasiva*) con el derecho, bien o interés que se discute en el proceso⁵⁵. O dicho en términos más simples, ostenta legitimación activa quien puede demandar en el caso concreto afirmando que es el titular de un interés legítimo y tendrá legitimación pasiva solamente quien debe ser demandado en el caso concreto, porque respecto de él se reclama la aplicación del derecho por ser, según el demandante, el titular de una situación jurídica pasiva en la relación jurídica material que es el objeto del proceso. Dado que se trata de una relación jurídica material (no procesal) relacionada con la fundamentación de la pretensión, su ausencia dará lugar a una sentencia de fondo y con todos los efectos de cosa juzgada⁵⁶.

3.1. La legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo⁵⁷

Están legitimados activamente en el ámbito contencioso-administrativo:

- Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo.
- Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades sin personalidad jurídica que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos.

54 VALENCIA MIRÓN, A. J., *Introducción al Derecho Procesal*, 11.ª ed., Granada, Comares, 2007, p. 215; BANACLOCHE PALAO, J., en BANACLOCHE PALAO, J.; CUBILLO LÓPEZ, I. J., *Aspectos fundamentales de derecho procesal civil*, 2.ª ed., Madrid, La Ley, 2014, p. 212.

55 Cfr., SALAS CARCELLER, A., "La legitimación", en SALAS CARCELLER, A., (Dir.), *Las partes. Problemática procesal*, Madrid, CGPJ (Cuadernos de Derecho Judicial XIX - 2005, CGPJ - Centro de Documentación Judicial), 2006, pp. 63-85; MONTERO AROCA, J., *De la legitimación en el proceso civil*, Barcelona, Bosch, 2007, p. 28, ss.

56 Cfr., OLIVA SANTOS, A., en OLIVA SANTOS, A.; Díez-PICAZO GIMÉNEZ, I., *Derecho Procesal Civil. El proceso de declaración*, 3.ª ed., Madrid, Editorial Universitaria Ramón Acero, 2004, p. 160; MORENO CATENA, V., en CORTÉS DOMÍNGUEZ, V.; MORENO CATENA, V., *Derecho Procesal Civil. Parte Especial*, 8.ª ed., Derecho Procesal Civil. Parte General, 8.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, 92.

57 Con carácter general, véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, op. cit., t. I, pp. 445-533; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 220-253; MARTÍN VALDIVIA, S. M., *La Jurisdicción Contenciosa: Análisis Práctico*, op. cit., pp. 131-141; FUENTETAJA PASTOR, J. A., "Las partes en el proceso contencioso-administrativo", en BACIGALUPO SAGGESE, M. (et. al.), *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, op. cit., pp. 82-93; RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., pp. 247-257.

- Los sindicatos para actuar en nombre e interés del personal funcionario y estatutario para la defensa de sus respectivos derechos individuales (introducido por la L.O. 1/2025, de 2 de enero). Para ejercer tales acciones en representación deberán contar con la autorización expresa de los funcionarios o personal estatutario afiliados. Por último, recaerá sobre dichos afiliados las consecuencias de dichas actuaciones que realicen sus organizaciones sindicales en su nombre [art. 19.1.k) LJCA]⁵⁸.

Esta transposición del art. 20 de la LRJS resulta completamente inadecuada e innecesaria. Al margen de que pueda tratarse de una representación voluntaria, insertada en el art. 19 de la LJCA bajo el epígrafe de legitimación, el legislador ha obviado al personal laboral de las Administraciones Públicas, que desarrollan parte de su litigiosidad en sede contencioso-administrativa.

Así mismo, la realidad actual es que la afiliación sindical no es mayoritaria, por lo que las estrategias sindicales habituales pasan por reunir al mayor grupo de afectados (sean o no afiliados al sindicato) para actuar conjuntamente, poniendo sus servicios jurídicos.

En realidad, la propuesta no añade nada nuevo a la posibilidad de actuar en representación de un tercero, con poder suficiente para ello. Por todo lo cual, postulamos su completa eliminación.

- Las Administraciones Públicas estatal, autonómicas y locales y las entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de las mismas, para impugnar los actos y disposiciones de las demás Administraciones Públicas, cuando ostenten un derecho o interés legítimo o afecten a su ámbito competencial o de autonomía.

Por tanto, la Administración del Estado podrá impugnar los actos y disposiciones de las CCAA y de las Entidades locales y sus correspondientes organismos, así como los de cualquier otra entidad pública no sometida a su fiscalización (art. 19.1.c) LJCA). Igualmente, la Administración de las CCAA podrá impugnar los actos y disposiciones de la Administración del Estado que afecten a su autonomía, así como de las Entidades Locales y de cualquier otra Administración u organismo público (art. 19.1.d) LJCA). Y, por último, las Entidades locales podrán impugnar en el ámbito de su autonomía y competencia los actos y disposiciones del Estado y de la Comunidad Autónoma (art. 19.1.e) LJCA).

- Todas las Entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualesquiera Administraciones públicas ostentan legitimación para impugnar los actos y disposiciones que afecten a sus fines [ex – art. 19.2.g) LJCA].

⁵⁸ Para poder desarrollar el sindicato la acción en nombre e interés de los funcionarios o personal estatutario afiliado deberá acreditarse para iniciar dicho recurso contencioso-administrativo a) la afiliación, b) la comunicación de que se va a iniciar la acción y c) la autorización expresa del afiliado, según prevé la nueva letra e) del apartado 2 del art. 45 de la LJCA.

· El Ministerio Fiscal para intervenir en los procesos que determine la ley [art. 19.1.f) LJCA]. Aquí el problema radica en que resultaría necesario ampliar la legitimación de la fiscalía en el ámbito contencioso-administrativo en materias urbanística, patrimonial y medioambiental. Así lo indica PONS PORTELLA al señalar que la plena asunción de las misiones que el art. 124.1 de la Constitución Española encomienda a la Fiscalía -legalidad, derechos de los ciudadanos, interés público- requiere que esta pueda participar en el ámbito contencioso-administrativo de modo pleno y no sólo «en los procesos que determine la Ley», sino con carácter general. Por lo que reclama un cambio normativo y jurisprudencial a fin de lograr que bienes jurídicos de gran importancia como el medio ambiente y la calidad de vida estén protegidos más allá de cualquier actuación arbitraria de las Administraciones Públicas⁵⁹.

En todo caso, no tiene sentido que el Ministerio Fiscal lleve la acción penal en dichas materias, al tiempo que permanezca completamente inactivo a la espera de que la prejudicialidad administrativa vacíe de contenido dicho reproche penal.

Por lo que, si la fiscalía ostenta legitimación para ejercer cualquier acción en defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, tal y como preceptúa el art. 11.5 de la LEC, con mayor motivo debería ostentar legitimación para intervenir en el proceso contencioso-administrativo para la protección de los intereses y bienes públicos.

· Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular⁶⁰, en los supuestos expresamente previstos por las leyes, cual es el caso de la legislación urbanística, medioambiental y de patrimonio histórico. En este punto, el Tribunal Constitucional se ha decantado por admitir la legitimación en el proceso contencioso-administrativo en el sentido más amplio posible. La STC 220/2001, de 31 de octubre, reiterando la doctrina de las SSTC 24/1987, 195/1992, 252/2000, 7/2001 y 24/2001, entre otras, subraya el deber judicial para interpretar con amplitud las leyes procesales a fin de otorgar legitimación en el sentido más amplio (FJ 4º).

Por su parte, el Tribunal Supremo, Sala 3ª (Sec. 5ª), en Sentencia Núm. 4966, de 18 de noviembre de 2015 (rec. 3194/2014)⁶¹, ha extendido el ejercicio de la acción popular por ciudadanos extranjeros.

En relación a la legislación urbanística, el art. 62.1 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana determina que “Será pública la acción para exigir ante

59 PONS PORTELLA, M., “La intervención del Ministerio Fiscal en los Procesos Contencioso-Administrativos Medioambientales”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 93, 2 de septiembre de 2019, pp. 1-31.

60 Cfr., TESO GAMELLA, M. P., “Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales”, *Cuadernos de Derecho Público*, Núm. 36, enero-abril 2009, pp. 71-89.

61 ECLI:ES:TS:2015:4966.

los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística”.

Así mismo, en materia medioambiental, la *Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*⁶², que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, determina en sus artículos 22 y 23 lo siguiente:

“Artículo 22. Acción popular en asuntos medioambientales.

Los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 podrán ser recurridas por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 23 a través de los procedimientos de recurso regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como a través del recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

*Se exceptúan los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas enumeradas en el artículo 2.4.2”*⁶³.

“Artículo 23. Legitimación.

1. Están legitimadas para ejercer la acción popular regulada en el artículo 22 cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.

b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.

2. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro a las que se refiere el apartado anterior tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita”.

Finalmente, en materia de patrimonio histórico, el art. 8.2 de la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico del Estado determina con clara amplitud que “*Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-*

⁶² La *Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente* incorpora la previsión del art. 9.3 del *Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998, cuyo instrumento de ratificación de 15 de diciembre de 2004 fue publicado en el BOE Núm. 40, de 16 de febrero de 2005.

⁶³ Sobre el alcance de la acción popular, véase, PONS PORTELLA, M., “La acción popular en asuntos medioambientales”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 206, Mayo-agosto 2018, p. 197, ss.

so-Administrativos el cumplimiento de lo previsto en esta Ley para la defensa de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español”.

· La acción de los vecinos en nombre e interés de las Entidades locales, conforme a la legislación de régimen local (art. 19.3 LJCA)⁶⁴. Realmente este apartado resulta innecesario, toda vez que la legitimación reconocida a todas las personas que ostenten un derecho o interés legítimo resultaría suficiente [letra a) del apartado 1 del art. 19 LJCA], sin perjuicio de la referencia al ejercicio de la acción popular en los casos expresamente previstos por las leyes, cual es el caso del art. 68.2 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, que a tal efecto recoge que:

“Cualquier vecino que se hallare en pleno goce de sus derechos civiles y políticos podrá requerir su ejercicio a la entidad interesada. Este requerimiento, del que se dará conocimiento a quienes pudiesen resultar afectados por las correspondientes acciones, suspenderá el plazo para el ejercicio de las mismas por un término de treinta días hábiles”.

Así mismo, el apartado 3 de dicho precepto indica que:

“Si en el plazo de esos treinta días la entidad no acordara el ejercicio de las acciones solicitadas, los vecinos podrán ejercitar dicha acción en nombre e interés de la entidad local”.

En realidad, se trata de una legitimación de los vecinos por sustitución de la Entidad local.

·Igualmente, la DA 6.1 de la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* se añadió la letra i) al apartado 1 del art. 19 LJCA, que fue modificado por la DF 3.1 de la *Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación*. Dicha disposición otorga legitimación para la defensa del derecho de igualdad de trato y no discriminación, de modo que además de los afectados y siempre con su autorización, estarán también legitimados la *Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación*, así como, en relación con las personas afiliadas o asociadas a los mismos, los partidos políticos, sindicatos, asociaciones profesionales, las organizaciones de consumidores y las asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos humanos.

Y con el mismo tenor, se añadió la letra j) al apartado 1 del art. 19 LJCA por la DF 4.1 de la *Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI*, reproduciendo prácticamente el texto de la letra i) (*sic*).

Realmente, consideramos que dichas letras i) y j) del art. 19.1 LJCA son completamente superfluas e innecesarias, toda vez que se recoge la legitimación de

64 Véase, CATALÁN SENDER, J., “La legitimación por sustitución de los vecinos para la recuperación y defensa de los bienes de las Entidades Locales. La acción vecinal del artículo 68.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local”, *REALA*, Núm. 283, 2000, pp. 461-505.

todas esas entidades en las respectivas leyes sustantivas. Por lo que postulamos su supresión de las letras i) y j) del apartado 1 del art. 19 de la LJCA.

- La Administración autora de un acto está legitimada para impugnarlo previa su declaración de lesividad (ex-art. 19.2 LJCA).

- Asimismo, las Administraciones Públicas y los particulares podrán impugnar las decisiones de los órganos administrativos que resuelven los recursos especiales en materia de contratación sin necesidad de declaración de lesividad⁶⁵. En la actualidad, la *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014* regula el llamado recurso especial en su cap. V del Tít. I (arts. 44-60), con expresas indicaciones para su posterior recurribilidad en sede contencioso-administrativa. Así, su art. 48 otorga legitimación no solo a las personas físicas y jurídicas, sino también a las organizaciones sindicales cuando la contratación pública en cuestión pudiera tener un efecto sobre los derechos de los trabajadores. Legitimación que se extiende posteriormente al ámbito contencioso-administrativo. Igualmente, el art. 59 determina los efectos de la resolución de dicho recurso administrativo a los efectos de competencia de los órganos contencioso-administrativos para su control y su art. 60 dispone que al remitir el expediente administrativo se practique el emplazamiento de todos los interesados en el expediente.

Por todo lo cual, consideramos que existe una regulación más que suficiente en la normativa de contratación administrativa y que, por tanto, resulta innecesario el apartado 4 del art. 19 de la LJCA sobre legitimación activa en relación a las decisiones administrativas revisoras sobre contratación pública.

- Por último, la Disposición Adicional 5.1 de la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, añadió el apartado 5 al art. 19 de la LJCA. De este modo, se reconoce expresamente legitimación activa para recurrir las resoluciones sancionadoras de la Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte a las personas determinadas por la *Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, de lucha contra el dopaje en el deporte*.

En este sentido, dado que la misma remite al procedimiento administrativo sancionador -con alusiones directas a la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*-, no hay inconveniente en entender que las resoluciones son recurribles y que, por tanto, los afectados tendrán legitimación para su revisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa, indicando en el art. 49.3 LJCA quiénes, por ostentar un interés legítimo, pueden

⁶⁵ El apartado 4 del art. 19 de la LJCA fue adicionado por el art. 3.3 de la *Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras*.

acudir ante aquella, por lo que igualmente postulamos la supresión del apartado 5 del art. 19 de la LJCA.

Los supuestos excluidos de legitimación para recurrir la actuación administrativa vienen recogidos en el art. 20 de la LJCA, que contiene limitaciones a la legitimación activa. De modo que no pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración Pública:

- a) Los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una ley lo autorice expresamente. En este punto resulta preceptivo salvar el voto como requisito para la recurribilidad, *v. gr.*, de Concejales o Diputados Provinciales para recurrir los acuerdos de las respectivas Entidades locales, como expresión del principio de la irrecurribilidad de los propios actos, dado que nadie puede ir contra sus propios actos.
- b) Los particulares cuando obren por delegación o como meros agentes o mandatarios de ella. Esta excepción tiene como finalidad evitar situaciones de intereses contrapuestos en la actuación de una misma persona.
- c) Las entidades de Derecho Público dependientes o vinculadas a las Administraciones Públicas, respecto de la actividad de la Administración de la que dependan, salvo las entidades dotadas de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración.

3.2. La legitimación para la defensa de los intereses difusos

No queremos acabar sin llamar a la responsabilidad. No creemos que el ejercicio a la tutela jurisdiccional pueda constituir nunca un abuso y menos cuando su objeto es el control de la Administración. Ciertamente, al hilo del legítimo derecho a la tutela judicial, podría darse en algún momento, un hipotético caso de extorsión por parte de alguna asociación que so pretexto de la protección de la legalidad, procede a interponer denuncias y recursos. Pero hemos de subrayar que llamar extorsión a amenazar con llevar la actuación administrativa ante la Justicia resulta ridículo. No obstante, si existiera cualquier conducta delictiva, la misma deberá ser denunciada y depurada.

Hemos de recordar que el proceso contencioso-administrativo es la vía legal y más acertada frente a la proliferación de denuncias penales en materias de gestión de los recursos públicos, así como para la revisión de operaciones de naturaleza urbanística o que puedan resultar contrarias a la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico⁶⁶. Por ello, no consideramos que deba limi-

66 Cfr., RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, A., "Capacidad, legitimación y postulación en el proceso contencioso-administrativo", en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords.), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 110-115.

tarse la legitimación para reclamar el control jurisdiccional de la actuación administrativa.

En este sentido, el Grupo Popular presentó en el Congreso de los Diputados en 2018 una *Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística*⁶⁷, dirigida a limitar la acción pública urbanística, en sus arts. 5.2 y 62 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015⁶⁸.

La propuesta legislativa restringe la acción pública, además de a los legitimados de conformidad con la legislación procesal, a las personas jurídicas que carezcan de ánimo de lucro, que tengan como finalidad la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio y el urbanismo, desarrollen su actividad en el ámbito territorial afectado por la actuación urbanística y hayan venido ejercitando de modo activo actividades para alcanzar los fines establecidos. Lo que supone la creación de entidades sin ánimo de lucro para ejercitar las acciones públicas.

Así mismo, la propuesta legislativa limita la actuación impugnatoria a los aspectos materiales de la normativa objeto de la acción, lo que impide reclamar y denunciar las infracciones procedimentales. Además, la propuesta legislativa reclama que la actuación no sea contraria a la buena fe y que el desistimiento no comporte contrapartidas económicas.

Consideramos que este tipo de limitaciones a la legitimación de los ciudadanos y de las asociaciones en las que se integran contribuye al oscurantismo de la gestión pública, además de resultar contraria al derecho de acción pública y no ser compatible con la defensa de los intereses difusos⁶⁹.

Por último, dado que cualquier persona física o jurídica se puede personar en el procedimiento administrativo previo, bastando para ello una simple denuncia o petición de vista y copia del expediente en sede administrativa, ya adquiere la condición de interesado por la simple personación. Por lo que, en virtud de la condición de “interesado” que le reconoce el art. 4 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común, ostenta legitimación de acuerdo con las “Leyes”, tal y como proclama el art. 19.1.h) de la LJCA, para ejercer la acción popular.

En cualquier caso, se podría mejorar la redacción del art. 19.1.h) de la LJCA permitiendo la acción popular para la defensa de los intereses difusos, sin necesidad de efectuar un reenvío a las “Leyes”.

67 BOCG Núm. 319-1, de 15 de octubre de 2018.

68 Cfr. FERNÁNDEZ VALVERDE, R., “La jurisprudencia y la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, en CUDERO BLAS, J.; PONCE SOLÉ, J. (Coords.), *Balance y perspectivas de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su XX aniversario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 269-318.

69 En este sentido, véase, SANZ RUBIALES, I., “La legitimación de las asociaciones ecologistas en el proceso judicial (Comentario a la STC 34/1994, de 31 de enero de 1994)”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 141, septiembre-diciembre 1996, pp. 155-165.

3.3. La legitimación pasiva⁷⁰

En cuanto a la legitimación pasiva, de conformidad con el art. 21 LJCA, se considera parte demandada:

- a) La Administración autora del acto o disposición públicas o contra cuya actividad se dirija el recurso [art. 21.1.a) y 2 de la LJCA].
- b) Las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante [art. 21.1.b) de la LJCA]. Estas personas y entidades recibían el nombre de “coadyuvante” en la LJCA de 1956, y ahora se denominan codemandados, para que no exista duda acerca de su condición de parte. Su razón de ser es tener interés en el mantenimiento de la actuación administrativa objeto de recurso contencioso-administrativo.
- c) Las aseguradoras de las Administraciones Públicas, que siempre serán parte codemandada junto con la Administración a quien aseguren [art. 21.1.c) de la LJCA]. Esta disposición constituye la exclusión de la jurisdicción civil⁷¹.
 - El art. 21.3 LJCA precisa que en los recursos contra las decisiones de los órganos administrativos que resuelven los recursos especiales en materia de contratación, los citados órganos no tendrán la consideración de parte demandada, estando legitimadas pasivamente las personas o Administraciones favorecidas por el acto objeto del recurso.
 - Si el demandante fundara sus pretensiones en la ilegalidad de una disposición general, se considerará también parte demandada a la Administración autora de la misma, aunque no proceda de ella la actuación recurrida [art. 21.4 LJCA]. Dicha disposición, aunque aparentemente se contradice con las disposiciones sobre la cuestión de ilegalidad (ex-arts. 27 y 123 a 126 LJCA), sin embargo, tiene su sentido para permitir que la Administración autora de la disposición general no sea privada de su derecho de defensa⁷². No obstante, en la práctica no resulta fácil que la Administración autora de la actuación administrativa impugnada emplace a la Administración autora de la disposición general, ya que puede ignorar si finalmente se va a estimar el recurso contencioso-administrativo

70 Con carácter general, véase, DÍAZ SÁNCHEZ, J. J., “Artículo 21”, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998-Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 241-246; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, op. cit., t. I, pp. 542-558; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 262-268.

71 La letra c) del apartado 1 del art. 21 de la LJCA fue introducida por la DA 14.4 de la *Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*.

72 En sentido contrario, véase, RUÍZ RISUEÑO, F., *El proceso contencioso-administrativo*, op. cit., pp. 255, s.

por considerar nula la disposición general de otra Administración que opera como soporte de la actuación administrativa recurrida, dando lugar a la posterior cuestión de ilegalidad. Por ello, postulamos la supresión del apartado 4 del art. 21 de la LJCA, sin perjuicio de que en la cuestión de ilegalidad se realice el llamamiento expreso a la Administración autora de la disposición general, además de publicar la cuestión, tal y como prevé el art. 124.2 LJCA.

En cuanto a la sucesión procesal, el art. 22 LJCA dispone que, si la legitimación de las partes derivare de alguna relación jurídica transmisible, el causahabiente podrá suceder en cualquier estado del proceso a la persona que inicialmente hubiere actuado como parte⁷³.

Aquí debemos recordar que la sucesión procesal se da cuando otras personas o entidades sustituyan o reemplacen a las partes principales en su posición. Esta sucesión puede producirse entre particulares por causa de muerte y por transmisión del objeto litigioso. En el caso de las Administraciones públicas, las mismas pueden ser sustituidas en caso de cesión de sus competencias, absorción o disolución de entidades y organismos públicos.

4. REPRESENTACIÓN Y DEFENSA DE LAS PARTES⁷⁴

La asistencia de Abogado es preceptiva en todas las actuaciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa, mientras que la representación por Procurador resulta obligatoria en las actuaciones ante órganos colegiados pero voluntaria en las actuaciones ante órganos unipersonales (art. 23.1 y 2 LJCA).

Podrán, no obstante, comparecer por sí mismos los funcionarios públicos en defensa de sus derechos estatutarios, cuando se refieran a cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles⁷⁵. Aquí postulamos la eliminación del apartado 3 del art. 23 de la LJCA, a fin de garantizar la igualdad entre todos, sean funcionarios y no funcionarios.

La representación y defensa de las Administraciones públicas y de los órganos constitucionales se rige por el art. 551 de la LOPJ, así como por la *Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas* y análogas de las Comunidades Autónomas.

El art. 551.1 de la LOPJ determina que la representación y defensa del Estado y de sus organismos autónomos, así como la representación y defensa de

⁷³ Véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, op. cit., t. I, pp. 560-577; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 269-271.

⁷⁴ Véase, RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., pp. 257-266.

⁷⁵ Véase, RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, A., "Capacidad, legitimación y postulación en el proceso contencioso-administrativo", cap. cit., pp. 146-152.

los órganos constitucionales cuyas normas internas no establezcan un régimen especial propio, corresponderá a los Abogados del Estado integrados en el Servicio Jurídico del Estado. Así mismo, la Abogacía del Estado podrá representar y defender a los restantes organismos y entidades públicos, sociedades mercantiles estatales y fundaciones con participación estatal, en los términos contenidos en la *Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas* y disposiciones de desarrollo.

Por su parte, los Letrados de la Administración de la Seguridad Social tienen encomendada la representación y defensa de las entidades gestoras, servicios comunes y otros organismos o entidades de naturaleza pública que integran la Administración de la Seguridad Social, con exclusión de las mutuas patronales de seguridad social. Si bien, las entidades gestoras pueden encomendar específicamente dicha representación y defensa a abogado colegiado.

La representación y defensa de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados, del Senado, de la Junta Electoral Central y de los órganos e instituciones vinculados o dependientes de aquéllas corresponderá a los Letrados de las Cortes Generales (ex-art. 551.1 LOPJ).

La representación y defensa de las Comunidades Autónomas y las de los Entes locales corresponderán a los letrados que sirvan en los servicios jurídicos de dichas Administraciones públicas, salvo que designen abogado colegiado que les represente y defienda. No obstante, los Abogados del Estado podrán representar y defender a las Comunidades Autónomas y a los Entes locales en los términos contenidos en la *Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y su normativa de desarrollo* (ex-art. 551.3 LOPJ).

III. OBJETO DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IMPUGNABLE

El *objeto del proceso* designa la materia sobre la que en el proceso se trata; el tema o cuestión que el actor somete a la consideración del Juez y sobre el que éste debe pronunciarse⁷⁶. Es objeto del proceso el derecho a aquella concreta tutela jurisdiccional que el actor afirma que el juez debe otorgarle frente a determinado demandado. Igualmente, la parte demandada podrá añadir al objeto del proceso las excepciones materiales que formule, dado que en el proceso contencioso-administrativo no cabe, por la condición del propio objeto debatido, formular reconvención.

El recurso contencioso-administrativo se podrá ejercitar contra las disposiciones generales y los actos expresos y presuntos de la Administración pública, sean definitivos o de trámite siempre que estos últimos decidan o afecten al fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a los derechos o intereses legítimos (art. 25.1 LJCA)⁷⁷. A lo que añade la LJCA la posibilidad de recurrir frente a la inactividad de la Administración y a las vías de hecho de la misma⁷⁸.

76 Cfr., GUASP DELGADO, J., “La pretensión procesal”, *Anuario de Derecho Civil*, T. V, Enero-marzo 1952, pp. 9-61; DE LA OLIVA SANTOS, A., “El objeto del proceso civil”, *Objeto del proceso y cosa juzgada en el proceso civil*, 1.ª ed., Madrid, Thomson-Civitas, 2005, pp. 23-91; VALENCIA MIRÓN, J. V., *Introducción al Derecho Procesal*, 11.ª ed., Granada, Comares, 2007, p. 317, s.; MONTERO AROCA, J., “Naturaleza y clases de procesos”, en MONTERO AROCA, J.; GÓMEZ COLOMER, J. L.; BARONA VILAR, S., *Derecho Jurisdiccional I. Parte General*, 27ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 225-242.

77 Con carácter general, véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, T. I., op. cit., pp. 625-745; GARCÍA PÉREZ, M., *El Objeto del Proceso Contencioso-Administrativo*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 1999, pp. 97-109; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 287-342; DESCALZO GONZÁLEZ, A., “Objeto del Recurso Contencioso-Administrativo”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, pp. 389-475; MARTÍN VALDIVIA, S. M., *La Jurisdicción Contenciosa: Análisis Práctico*, op. cit., pp. 165-196.

78 En opinión de FERNÁNDEZ VALVERDE, R., “La jurisprudencia y la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, en CUDERO BLAS, J.; PONCE SOLÉ, J. (Coords.), *Balance y perspectivas de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su XX aniversario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 269-318, la nueva LJCA parece configurar un recurso contencioso-administrativo en el que se ejercitan pretensiones frente a una genérica actuación de las Administraciones Públicas, incluida

1.1. Las disposiciones generales se podrán impugnar de modo directo e indirecto

Las disposiciones generales podrán ser impugnadas de modo directo o de modo indirecto, al recurrir cualesquiera actos administrativos de aplicación (ex-art. 26.1 LJCA).

La falta de impugnación directa de una disposición general -o la desestimación de recursos que se hubiesen interpuesto frente a ella- no impide la impugnación de los actos de aplicación de la misma (ex-art. 26.2 LJCA).

1.2. La cuestión de ilegalidad

En los recursos indirectos contra las disposiciones generales se procederá del siguiente modo:

- Si el Juez o Tribunal hubiere dictado una sentencia firme estimatoria por considerar ilegal la disposición general aplicada, deberá plantear la cuestión de ilegalidad ante el Tribunal competente para conocer del recurso directo contra la disposición general (art. 27.1 LJCA).
- Cuando el Juez o Tribunal competente para conocer de un recurso contra un acto administrativo fundado en la invalidez de una disposición general lo sea también para conocer del recurso directo contra ésta, la sentencia declarará la validez o nulidad de la disposición general (art. 27.2 LJCA).
- El Tribunal Supremo anulará cualquier disposición general al resolver cualquier tipo de recurso contra un acto fundado en la ilegalidad de esta (art. 27.3 LJCA).

1.3. Inadmisibilidad del recurso frente a actos que sean reproducción de actos no recurridos o confirmatorios de actos consentidos

No es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes⁷⁹, así como de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma (art. 28 LJCA)⁸⁰.

la inactividad y la vía de hecho, subrayando que la STC 52/2014, de 10 de abril, determinó la inexistencia de plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo en los casos de silencio administrativo al entender el alto tribunal que el silencio administrativo negativo sigue siendo una ficción legal que abre la posibilidad de impugnación y que, por tanto, “la impugnación jurisprudencial de las desestimaciones por silencio no está sujeta al plazo de caducidad previsto en el art. 46.1 LJCA” (STC 52/2014, FJ 4º).

⁷⁹ Sobre la identidad de la pretensión como objeto del litigio para que no se repita un segundo proceso, véase, BALLESTEROS MOFFA, L. A., “Causas de nulidad procesal: una revisión de la teoría de las identidades en el orden contencioso-administrativo”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 218, Mayo-Agosto 2022, pp.19-39.

⁸⁰ Véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, T. I, op. cit., pp. 691-707; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la*

1.4. Recursos frente a la inactividad de la administración en materia de prestaciones y ejecución de actos firmes⁸¹

- Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise actos de aplicación o de un acto o contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieren derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento. Si en el plazo de tres meses no se hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden formular recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración (art. 29.1 LJCA).
- Cuando la Administración no ejecute sus propios actos firmes, los afectados podrán solicitar su ejecución, y si no se produce en el plazo de un mes, podrán formular recurso contencioso-administrativo por el procedimiento abreviado (art. 29.2 LJCA)⁸².

En opinión de HUERGO LORA, existe cierta confusión en la práctica para determinar el tipo de inactividad administrativa; es decir, si estamos ante el derecho a exigir una prestación concreta o ante la falta de ejecución de un acto administrativo⁸³. Para este autor, con cierta frecuencia, el recurso contencioso-administrativo resulta infructuoso por haberse seguido la vía del recurso contra la inactividad en lugar de la del recurso contra actos administrativos (en la modalidad de recurso contra la denegación presunta). Si bien las consecuencias de ese fracaso no son definitivas porque no hay firmeza de ningún acto administrativo que actúe como obstáculo a la pretensión del recurrente, por lo que, al menos en teoría, se podría iniciar un nuevo proceso utilizando la vía correcta (con años de retraso, eso sí). Por lo que dicho autor concluye que el recurso contra la denegación presunta se revela como una vía procesal de extraordinaria amplitud, a la que se recurre de forma constante, en detri-

Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario, op. cit., pp. 316-323; DESCALZO GONZÁLEZ, A., “Objeto del Recurso Contencioso-Administrativo”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, op. cit., pp. 469-472.

⁸¹ Sobre las clases de inactividad administrativa, véase, GÓMEZ PUENTE, M., *La Inactividad de la Administración*, 2.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2000, p. 43, ss.

⁸² Véase, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *La acción procesal para la ejecución de un acto firme del artículo 29.2 de la LJCA 1998*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2020, pp. 25-82.

⁸³ Para HUERGO LORA, A., “Las limitaciones del recurso contra la inactividad y la necesaria revisión del objeto del proceso contencioso-administrativo”, en MONTORO CHINER, M. J., CASADO CASADO, L.; FUENTES I GASÓ, J. R. (eds.), *La jurisdicción Contencioso-Administrativa ante la encrucijada de su reforma*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 293-309, la jurisprudencia ha ido reduciendo el recurso contra la inactividad, reconociendo que no sirve para obtener el cumplimiento de cualquier obligación administrativa desatendida. La 1ª limitación radica en que, si la Administración debe dictar un acto administrativo para cumplir la obligación, entonces no es posible acudir al recurso contra la inactividad. La 2ª limitación se refiere al grado de concreción, de modo que, si existe algún margen de apreciación, no se puede utilizar el recurso contra la inactividad. Y, la 3ª limitación exige que el recurrente tenga derecho a la prestación que la Administración ha omitido.

mento del (poco utilizado) recurso contra la inactividad, que no tiene tampoco ventajas significativas⁸⁴.

Igualmente, debería permitirse acumular la pretensión constitutiva y de condena directa frente a la inactividad administrativa⁸⁵.

Por nuestra parte, consideramos que el recurso contra la desestimación presunta sigue abriendo la vía procesal polivalente para impugnar la inactividad administrativa, tanto para demandar prestaciones como para exigir la ejecución de actos administrativos favorables, por lo que incluso se podrían eliminar las actuales vías de recurso contra la inactividad de la Administración del art. 29 de la LJCA⁸⁶. En otras palabras, postulamos que se pueda iniciar el proceso contencioso-administrativo en los casos de inactividad de la Administración sin ningún tipo de requisito de procedibilidad.

1.5. Vía de hecho

En caso de vía de hecho, el interesado podrá formular requerimiento a la Administración intimando su cesación. Si no formula tal requerimiento o no fuere atendida en los diez días siguientes, podrá deducir recurso contencioso-administrativo (art. 30 LJCA).

1.6. Los problemas derivados de la huida del derecho administrativo y propuestas de reforma

Tal como viene aconteciendo en la realidad, asistimos a una insuficiente desconfiguración del derecho administrativo, con su repercusión en el ámbito de su necesario control jurisdiccional⁸⁷.

De un lado, existen actuaciones administrativas de sujetos privados, cual viene siendo el caso de los concesionarios de servicios públicos, que presentan dificultades para la impugnación en sede contencioso-administrativo, debido a que los mismos no generan actos administrativos en sentido estricto.

De otro lado, estamos asistiendo a la proliferación de actos privados con efectos jurídico públicos, tales como autoliquidaciones, comunicaciones previas y declaraciones responsables que constituyen una cesión de la potestad administrativa a los particulares y que, por tal motivo, dificultan la impugnación por personas

84 Ibid, p. 310, s.

85 Cfr., PEÑALVER I CABRÉ, A., "Las pretensiones en el contencioso-administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos", *Revista de Administración Pública*, Núm. 190, Enero-abril, 2013, pp. 149-194.

86 Véase, HUERGO LORA, A., "Las limitaciones del recurso contra la inactividad y la necesaria revisión del objeto del proceso contencioso-administrativo", *cap. cit.*, p. 311.

87 Cfr., BAÑO LEÓN, J. M., "La jurisdicción contencioso-administrativa tras veinte años de vigencia de la Ley 29/1998", *Revista Galega de Administración Pública*, Núm. 57, febrero-junio 2019, pp. 271-275.

afectadas, lo que obliga a provocar un acto administrativo que pueda permitir la impugnación de toda la actuación⁸⁸.

Ante los déficits de la actividad impugnabile en el proceso contencioso-administrativo, el profesor HUERGO LORA propone que en el contencioso-administrativo se pueda ejercer cualquier tipo de demanda admisible en vía civil, suprimiendo la lista tasada de la LJCA de recursos (contra actos administrativos, contra reglamentos, contra la inactividad administrativa y contra la vía de hecho)⁸⁹. En concreto, propone que la LJCA se circunscriba a regular aquellas acciones que son exclusivas de este orden jurisdiccional, como el recurso contra actos administrativos y, en menor medida, contra reglamentos, de modo que fuera de estos casos debería admitirse cualquier tipo de pretensiones (de condena y contra la inactividad) sin necesidad de formularlas como impugnación de algún tipo de actividad administrativa. Así mismo, este autor postula que el único requisito para deducir cualquier tipo de pretensión frente a la Administración sea una mera reclamación previa dirigida a la Administración, y que el plazo para la interposición de demanda sea el de prescripción del derecho en cuya virtud se acciona⁹⁰. Resulta obvio que dicha propuesta abre la vía a desdibujar el proceso contencioso-administrativo tal y como está concebido, además del propio procedimiento administrativo.

2. PRETENSIONES DE LAS PARTES

Con carácter general, hemos de indicar que la pretensión puede ser definida como la declaración de voluntad por la que se solicita una actuación de un órgano jurisdiccional frente a una persona determinada y distinta del autor de la declaración⁹¹.

El profesor GUASP acota la pretensión a partir de los siguientes principios fundamentales: 1º) todo proceso exige una pretensión, esto es, que pida o solicite una actividad procesal alguien distinto al que la actúa; 2º) toda pretensión da lugar a un proceso, pues aunque se deniegue, ello se hará dentro del mismo proceso que, por tanto, habrá ya existido; y 3º) la pretensión marca los límites del proceso, pues éste no puede tener un contenido mayor, menor o distinto que el de la pretensión que lo origina; lo que quiere decir que la decisión no puede exceder

88 En este sentido, CASADO CASADO, L., “Reflexiones sobre algunas debilidades de la jurisdicción contencioso-administrativa”, en MONTORO CHINER, M. J., CASADO CASADO, L.; FUENTES I GASÓ, J. R. (eds.), *La jurisdicción Contencioso-Administrativa ante la encrucijada de su reforma*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 111-282.

89 HUERGO LORA, A., “Un contencioso-administrativo sin recursos ni actividad impugnada”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 189, septiembre-diciembre 2012, pp. 41-73.

90 *Ibid.*, p. 72.

91 GUASP DELGADO, J., “La pretensión”, *art. cit.*, p. 51.

a la pretensión, ni omitir una parte de ésta, ni alterarla (en tal caso, incurriría en vicio de incongruencia y sería nula)⁹².

La pretensión se identifica por tres elementos: a) los sujetos (quien pide y frente a quien se pide); b) el *petitum* (lo que se pide); y c) la causa de pedir (razón por la que se pide)⁹³.

- A) Los sujetos son los litigantes o partes del proceso, que se denominan actor o actores y parte demandada o demandadas.
- B) El *petitum* o petición concreta que se formula (“lo que se pide”). A tal efecto, las peticiones se pueden clasificar en tres categorías: a) Acciones o peticiones de condena, en las que se pide al órgano jurisdiccional que ordene al demandado a realizar una prestación de dar, hacer o no hacer. Normalmente, de condena pecuniaria; b) Acciones declarativas, cuando el actor necesite dotar de certeza a relaciones jurídicas con contornos controvertidos, *v. gr.*, a declarar la existencia o inexistencia de determinada relación jurídica o derecho relación jurídica de contenido positivo o negativo (pero nunca la existencia de un hecho jurídico -éste será sólo objeto de prueba-); y c) Acciones constitutivas, que pretenden la creación, modificación o extinción de un derecho o de alguna relación jurídica existente.
- C) La causa de pedir es el fundamento o la razón (que el Derecho objetivo aprueba) en la que el demandante apoya su petición de tutela. La “causa petendi” necesita la concurrencia de: *a*) un conjunto de hechos (elemento fáctico de la causa de pedir) y *b*) la existencia de norma jurídica (elemento normativo de la causa de pedir) que otorgue amparo⁹⁴.

En el ámbito contencioso-administrativo, las pretensiones que se pueden ejercitar frente a la Administración pública han sido primeramente de carácter revisorio; es decir, dirigidas a anular los actos y disposiciones de la Administración, pero actualmente se han ampliado a un sistema prestacional y resarcitorio⁹⁵.

92 *Ibid.*, p. 27, s.

93 DE LA OLIVA SANTOS, “El objeto del proceso civil”, *cap. cit.*, pp. 42, ss.; TAPIA FERNÁNDEZ, I., *El objeto del proceso. Alegaciones. Sentencia. Cosa Juzgada*, 1.ª ed., Las Rozas (Madrid), La Ley, 2000, pp. 17-31.

94 Cfr., CASTILLEJO MANZANARES, R., *El proceso contencioso-administrativo. Primera instancia y ejecución del procedimiento ordinario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, p. 94, s.

95 Sobre los tipos de tutela en el ámbito contencioso-administrativo, véase, AGUDO GONZÁLEZ, J., *La función administrativa de control. Una teoría del control orientada a la configuración de un sistema de justicia administrativa*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Civitas-Thomson Reuters, 2018, pp. 471, ss.

2.1. Revisión de la actuación de los actos administrativos y de las disposiciones generales

En el recurso contencioso-administrativo se podrá pretender la declaración de no ser conforme a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones impugnados (art. 31.1 LJCA).

La LJCA recoge los tipos de pretensiones en sus artículos 31 a 33⁹⁶.

2.2. Pretensiones de reconocimiento y restablecimiento de situaciones, así como indemnizatorias

Así mismo, se podrá pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de medidas para restablecerla, entre ellas la indemnización de daños y perjuicios, cuando proceda (art. 31.2 LJCA).

En el recurso contra la vía de hecho, la pretensión será la declaración de ser la misma contraria a Derecho, ordenar el cese de dicha situación, la adopción de medidas para restablecerla, incluyendo la indemnización de daños y perjuicios (art. 32.2 LJCA).

2.3. Pretensiones prestacionales

Cuando el recurso se dirija contra la inactividad de la Administración, el demandante podrá pedir al órgano jurisdiccional que se condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que estén establecidas (art. 32.1 LJCA)⁹⁷.

2.4. Los límites de enjuiciamiento contencioso-administrativo

Los juzgados y tribunales contencioso-administrativos juzgarán dentro de los límites de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición (art. 33.1 LJCA).

Si, al dictar la sentencia, el órgano jurisdiccional estimare que la cuestión sometida a su conocimiento pudiera no haber sido apreciada debidamente por las partes, por existir apariencia de otros motivos susceptibles de fundar el recurso o

96 Con carácter general, véase, GONZÁLEZ SALINAS, J., "Pretensiones de las partes", *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 325-348; GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. I, 3ª ed., op. cit., pp. 747-815; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 343-373; PALOMAR OLMEDA, A., "Pretensiones de las Partes", en Palomar Olmeda, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2ª ed., op. cit., pp. 477-552.

97 CASTILLEJO MANZANARES, R., "Inactividad de la Administración", en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords.), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 204-218.

la oposición, lo someterá a aquéllas y les concederá un plazo común de diez días para que formulen alegaciones⁹⁸. Dicha facultad también se observará cuando se impugnen directamente determinados preceptos de una disposición general, de entender el Tribunal que es necesario extender el enjuiciamiento a otros preceptos de la misma disposición por razones de conexión o consecuencia con los preceptos recurridos (art. 33.2 y 3 LJCA).

3. ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES, AMPLIACIONES Y TRAMITACIONES PREFERENTES

La acumulación de pretensiones puede definirse como el acto por el que se reúnen en un solo proceso dos o más pretensiones a fin de que todas sean examinadas y resueltas en el mismo procedimiento⁹⁹. Dicha acumulación puede ser inicial, si se plantea en el escrito de demanda, o sobrevenida, si lo es pendiente el proceso; esto es, si se plantea con posterioridad a la demanda¹⁰⁰.

3.1. Acumulación inicial de pretensiones

El art. 34 LJCA preceptúa que serán acumulables en un mismo proceso las pretensiones que se deduzcan en relación a un mismo acto, disposición o actuación, así como a aquellos que sean reproducción, confirmación o ejecución de otros o exista entre ellas cualquier conexión directa.

El actor podrá acumular en su demanda cuantas pretensiones que resulten acumulables (art. 35.1 LJCA).

Si el LAJ no estima pertinente la acumulación, dará cuenta al Tribunal, quien, en su caso, ordenará a la parte que interponga por separado los recursos en el plazo de treinta días, con el apercibimiento de tener por caducados dichos recursos si no cumple lo dispuesto (art. 35.2 LJCA). De este modo, para determinar la admisibilidad de la acumulación de pretensiones se produce un doble filtro por el LAJ y el Tribunal.

3.2. Ampliación de recurso o acumulación sobrevenida

El demandante podrá solicitar la ampliación del recurso si antes de la sentencia se dictare o se tuviere conocimiento de algún acto, disposición o actuación

98 GONZÁLEZ GARCÍA, S., *Proceso Contencioso-Administrativo*, 2.ª ed., Granada, Editorial Técnica Avicam, 2024, p. 75, s.

99 Sobre acumulación en el proceso civil, véase, GASCÓN INCHAUSTI, F., *La acumulación de acciones y de procesos en el proceso civil*, 1.ª ed., Madrid, La Ley, 2000, p. 103, ss.; PÉREZ CEBADERA, M. A., «La admisión y acumulación de acciones en el proceso civil», *Práctica de Tribunales*, Núm. 72, junio 2010, pp. 5-16.

100 Véase, CASTILLEJO MANZANARES, R., *El proceso contencioso-administrativo. Primera instancia y ejecución del procedimiento ordinario*, op. cit., pp. 109-113; RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., pp. 276-280.

[de la Administración] que guarde relación o conexión directa con el objeto del recurso en trámite (art. 36.1 LJCA).

Una vez efectuada la petición, que producirá la suspensión del procedimiento, el LAJ dará traslado a las partes para que formulen alegaciones en el plazo común de cinco días (art. 36.2 LJCA). No obstante, se mantendrán los señalamientos ya acordados, siempre que no interfieran en los derechos de las partes ni en el interés de terceros.

Si el órgano jurisdiccional accede a la ampliación, se mantendrá la suspensión hasta que se alcance el mismo estado que tuviere el procedimiento inicial (art. 36.3 LJCA).

Así mismo, si interpuesto un recurso contra un acto presunto, la Administración dictare una resolución expresa, el recurrente podrá desistir del recurso interpuesto, aceptando la resolución expresa o recurrir la resolución expresa en el plazo de dos meses para recurrir (art. 36.4 LJCA). Igualmente, también podrá solicitar la ampliación del recurso contra el acto presunto a la resolución expresa (ex – art. 36.2 LJCA).

3.3. Acumulación de recursos y tramitación preferente [del pleito testigo]

a) Acumulación de recursos

El órgano jurisdiccional podrá acumular en cualquier momento procesal todos aquellos recursos contencioso-administrativos que guarden relación sobre los actos disposiciones o actuaciones o exista conexión entre los mismos. Dicha acumulación podrá efectuarse de oficio o a instancia de parte, previa audiencia a las partes por plazo común de cinco días (art. 37.1 LJCA).

b) Tramitación preferente del pleito testigo

Cuando ante un juez o tribunal estuviera pendiente una pluralidad de recursos con idéntico objeto que no se hubiese acumulado, se procederá a tramitar uno o varios con carácter preferente, previa audiencia a las partes por un plazo común de cinco días, suspendiendo el curso de los demás hasta que se dicte sentencia en los primeros (art. 37.2, párrafo primero de la LJCA).

Si los recursos con idéntico objeto pudieran agruparse por plantear una “*controversia sustancialmente análoga*”¹⁰¹, y no se hubiesen acumulado, se tramitará uno o varios de cada grupo o categoría con carácter preferente, previa audiencia a las partes y suspendiendo los demás recursos hasta la sentencia (párrafo 2 del apar-

101 Para una visión de conjunto, véase, BONACHELA VILLEGAS, R., “Las medidas de eficiencia procesal introducidas en la LJCA y su adaptación a las nuevas necesidades”, en De LUCCHI LÓPEZ-TAPIA, Y., LÓPEZ GIL, M. (Dir.), *Eficiencia procesal: entre el mito y la realidad*, Barcelona, Atelier, 2024, pp. 45-50.

tado 2 del art. 37 LJCA)¹⁰². Consideramos innecesaria la adición de este segundo párrafo del apartado 2 del art. 37, dada la redacción del primer párrafo y que solo explicita la posibilidad de establecer subgrupos o categorías dentro de los procesos con un objeto semejante (a pesar de la dicción del legislador, nunca existe un objeto idéntico, pues la mera variación de las partes, en este caso el demandante, ya implica una mutación del objeto).

El art. 37.2 de la LJCA resulta criticable por cuanto faculta a seleccionar un recurso para su tramitación preferente, pero no contiene criterios para la elección del recurso contencioso-administrativo, de modo que la elección del “pleito testigo” puede recaer en una demanda mal fundamentada, con el perjuicio que puede ocasionar su resolución a los litigantes cuyos procesos quedan suspensos.

La sentencia que se dicte en el procedimiento testigo, una vez firme, se notificará a los recurrentes afectados por la suspensión a fin de que puedan (a) interesar los efectos, (b) la continuación del procedimiento o (c) desistir del recurso (art. 37.3 LJCA)¹⁰³.

c) Información sobre recursos

La administración, al remitir el expediente administrativo, comunicará al órgano jurisdiccional si tiene conocimiento de otros recursos contencioso-administrativos que puedan ser acumulables (art. 38.1 LJCA).

Igualmente, el LAJ pondrá en conocimiento del juez o tribunal los procesos que se tramiten en la oficina judicial que puedan ser susceptibles de acumulación (art. 38.2 LJCA).

En este punto, sería necesario que los letrados de administración pública pudiesen acceder a los registros de los decanatos de los juzgados y tribunales a fin de poder cumplir dichos cometidos con mayor efectividad. Si bien para el acceso de los LAJ a tal información no estimamos necesaria la modificación de la LJCA.

d) Resoluciones sobre acumulaciones, ampliaciones y tramitaciones preferentes

Contra las resoluciones sobre acumulación, ampliación y tramitación preferente sólo se dará recurso de reposición (art. 39 LJCA).

102 SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Problemas de estructura y funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 220, enero-abril 2023, pp. 57-58, advierte de lo complejo que es determinar para el órgano jurisdiccional determinar la “sustancial identidad” de procesos, al tiempo que suscita desconfianza en el recurrente que ve relegado su procedimiento.

103 Sobre la extensión de efectos del pleito testigo en el procedimiento civil, véase, GONZÁLEZ GARCÍA, S., “El procedimiento testigo y la extensión de efectos de la sentencia: ¿Una solución jurisdiccional a la litigación en masa?”, en JIMÉNEZ CONDE, F.; BANACLOCHE PALAO, J.; GASCÓN INCHAUSTI, F.; SCHUMANN BARRAGÁN, G., (Dir. y Coord.), *Logros y retos de la justicia civil en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 357-366.

4. CUANTÍA DEL RECURSO¹⁰⁴

4.1. Fijación de la cuantía

La fijación de la cuantía del recurso es una potestad del letrado o letrada de la Administración de Justicia a la vista de las alegaciones de las partes, en especial el demandante, quien ostenta la carga de cuantificar el *petitum* que solicita.

El LAJ fijará la cuantía del recurso contencioso-administrativo, una vez que las partes la señalen en sus escritos de demanda y contestación. Si no lo hicieren, el LAJ los requerirá para que indiquen la cuantía, tras lo cual la acordará (art. 40.1 y 2 LJCA).

Así mismo, si el demandado no estuviere de acuerdo con la cuantía fijada por el demandante, lo expondrá por escrito en el plazo de diez días, resolviendo (provisionalmente) el LAJ, si bien el Juez o Tribunal resolverá definitivamente en sentencia (art. 40.3 LJCA).

La confusa redacción de este precepto debería simplificarse del siguiente modo: 1º) que las partes, en especial el demandante, tienen la carga de fijar la cuantía del pleito, por cuanto son ellas quienes determinan el objeto del proceso y la cuantía del pleito no es más que la monetización del *petitum*; que, sin embargo, en ocasiones, cuando se reclama una indemnización, la cuantía forma parte del *petitum*, integra el objeto, por lo que no procede su impugnación según este precepto; 2º) que, a la vista de esas alegaciones de las partes (el demandado puede oponerse a la cuantificación del demandante, en cuyo caso resuelve el LAJ) o en defecto de las mismas (se da audiencia a las partes), corresponde la determinación de la cuantía al LAJ; 3º) las partes pueden impugnar dicha cuantificación ante el Juez o Sala, como cualquier resolución del LAJ, quien fijará la cuantía de forma definitiva en la sentencia.

4.2. Determinación de la cuantía

La cuantía del recurso contencioso-administrativo vendrá determinada por el valor económico de la pretensión y, en los supuestos de acumulación o ampliación, se determinará por la suma del valor económico, sin que dicha suma posibilite el acceso a los recursos de casación o apelación. Sin embargo, cuando concurren varios demandantes, se atenderá al valor económico de la pretensión deducida por cada uno de ellos (art. 41 LJCA).

104 Véase, GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. I, 3ª ed., op. cit., pp. 857-880; FLORES PRADA, I., “Determinación y función de la cuantía en el proceso contencioso-administrativo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 144, octubre-diciembre 2009, pp. 679-704; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 410-438; PALOMAR OLMEDA, A., “Cuantía del Recurso”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, op. cit., pp. 553-578.

Para fijar el valor económico de la pretensión se tendrá en cuenta la LEC con las siguientes particularidades:

- a) Cuando se solicite la anulación de un acto, se tendrá en cuenta el débito principal.
- b) Cuando se solicite, además, el restablecimiento de una situación o una prestación, la valoración vendrá dada por el valor económico de la reclamación y el del acto que motivó el recurso.
- c) Se considerará indeterminada la cuantía de los recursos dirigidos a impugnar disposiciones generales, las de funcionarios públicos que carezcan de valoración económica y todas aquellas pretensiones que no sean evaluables económicamente (art. 42 LJCA).

No obstante lo anterior, y a tenor de la nueva transferencia de jurisdicción en materia de recursos de seguridad social a la jurisdicción laboral, consideramos necesaria la eliminación del párrafo segundo y final del apartado 2 del art. 42 de la LJCA, dado que no tiene sentido mantener la jurisdicción contencioso-administrativa para “*actos, en materia de Seguridad Social, que tengan por objeto la inscripción de empresas, formalización de la protección frente a riesgos profesionales, tarificación, cobertura de la prestación de incapacidad temporal, afiliación, alta, baja y variaciones de datos de trabajadores*”, al tiempo que se transfiere a la jurisdicción laboral el control sobre resoluciones administrativas de la autoridad laboral, incluidas las recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia laboral y sindical¹⁰⁵.

En cualquier caso, la cuantificación del procedimiento contencioso-administrativo, más allá de la determinación concreta del *petitum*, resulta trascendente para la determinación de las costas y los honorarios.

105 El art. 104.1 y 32 del *Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo* ha dado nueva redacción a las letras n) y o) del art. 2, así como a la DT 4ª de la *Ley Reguladora de la Jurisdicción Social*.

IV. PROCEDIMIENTO EN PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA

A/ PROCEDIMIENTO ORDINARIO

El procedimiento ordinario contencioso-administrativo es una auténtica reliquia o fósil de tiempos pretéritos, el último reducto del modelo procesal implantado en las Partidas (aunque se respetan, lógicamente, todas las garantías constitucionales) y que ha ido cediendo paulatinamente en los restantes órdenes jurisdiccionales y también en el procedimiento abreviado contencioso-administrativo. Se trata de un procedimiento sometido fundamentalmente a la forma escrita, y en el que destaca la tradicional fórmula que contempla el recibimiento del pleito a prueba, con periodos de proposición y práctica de la prueba con carácter previo a la posible celebración de la vista. Esta fragmentación del *ordo* propia del *solemnis ordo iudiciarius* y de la forma escrita, se erradicó en el proceso civil en el año 2000 a efectos de instaurar efectivamente la intermediación y la oralidad.

1. DILIGENCIAS PRELIMINARES

1.1. Declaración previa de lesividad

La declaración de lesividad para el interés público, es un presupuesto procesal para que la Administración pueda impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa sus propios actos favorables a los interesados (art. 43 LJCA)¹⁰⁶.

A tal efecto, el art. 107 de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, dispone que las Administraciones

106 CUCHILLO FOIX, M., "Artículo 43", *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 377-386; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, 3ª ed., op. cit., pp. 883-890; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 355-358; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 439-448; DURO VENTURA, C., "El procedimiento Ordinario. Interposición. Arts. 43 a 51", en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2.ª ed., op. cit., pp. 601-618.

Públicas podrán impugnar ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo los actos favorables para los interesados que sean anulables, previa su declaración de lesividad para el interés público. Por ello, la declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo.

Por su parte, la LJCA contiene un procedimiento especial en sus arts. 123 a 126, ambos inclusive, con las particularidades recogidas en los arts. 19.2, 45.4 y 46.5.

1.2. *Requerimiento previo entre Administraciones públicas*¹⁰⁷

Entre Administraciones públicas no cabe interponer recursos entre sí en vía administrativa.

No obstante, cuando una Administración interponga recurso contencioso-administrativo contra otra, podrá requerirla previamente 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 (art. 44.1 LJCA).

El requerimiento deberá dirigirse al órgano competente mediante escrito razonado que concretará la disposición o acto, actuación o inactividad en el plazo de dos meses desde la publicación de la norma o desde que la Administración requirente hubiera conocido o podido conocer el acto, actuación o inactividad (art. 44.2 LJCA).

El requerimiento se entenderá rechazado por silencio si el requerido no contesta en el plazo de un mes (art. 44.3 LJCA).

Dicho procedimiento de requerimiento previo no se aplicará a la Administración contratante, el contratista o terceros que pretendan recurrir las decisiones adoptadas por los órganos administrativos a los que corresponde resolver los recursos especiales en materia de contratación administrativa, de modo que pueden acudir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 44.1 segundo párrafo LJCA).

En materia de régimen local, al que remite expresamente el art. 44.4 LJCA, el art. 65 de la LBRL abrevia el plazo de requerimiento para las Administraciones central y autonómica sobre los actos y acuerdos de las Entidades locales que infrinjan el ordenamiento jurídico a quince días.

¹⁰⁷ Véase, CASTILLEJO MANZANARES, R., *El proceso contencioso-administrativo. Primera instancia y ejecución del procedimiento ordinario*, op. cit., p. 126, s.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., “El procedimiento contencioso-administrativo en primera o única instancia y el procedimiento abreviado”, en BACIGALUPO SAGGESE, M. (et. al.), *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, op. cit., pp. 82-93; RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., p. 127, s.; RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., pp. 189, s.

La consecuencia es que vienen incurriendo en caducidad buena parte de los recursos contencioso-administrativos de la Administración Central y autonómicas en relación a las actuaciones de las Entidades locales, dado que actúan fuera de plazo, toda vez que las Administraciones locales, conforme al art. 56 de la LBRL remiten cumplidamente copia de sus actos y acuerdos a las Administraciones Central y Autonómica, lo que origina “*per se*” la notificación de todas las actuaciones, sin posibilidad real de realizar un control pormenorizado. Es más, resulta imposible poder comprobar la legalidad de los acuerdos en materia urbanística y medioambiental que se limitan a hacer constar el otorgamiento de licencias, autorizaciones o aprobación de instrumentos sin remitir los expedientes administrativos que les sirven de soporte. Lo que genera una actuación de control extemporánea por parte de las Administraciones Central y Autonómicas y la caducidad en los recursos contencioso-administrativos.

Por ello, se debería reflexionar sobre la posible eliminación del art. 44 de la LJCA¹⁰⁸, sin perjuicio de reformar la LBRL para permitir la impugnación de los actos de las Entidades locales más allá del fatídico plazo de dos meses desde la comunicación de los acuerdos o habilitar a otras entidades públicas para el ejercicio de la acción en materia urbanística, medioambiental y patrimonial¹⁰⁹.

2. INTERPOSICIÓN DEL RECURSO Y RECLAMACIÓN DEL EXPEDIENTE

2.1. Interposición del recurso¹¹⁰

Con carácter general, el recurso contencioso-administrativo se inicia mediante el escrito llamado “de interposición” que se limita a citar la disposición, acto, inactividad o vía de hecho que se impugna y a solicitar que se tenga por interpuestos el recurso (art. 45.1 LJCA).

A dicho escrito de interposición, se acompañarán preceptivamente los siguientes documentos procesales:

- a) Acreditación de la representación procesal [art. 45.2.a LJCA].

108 En este sentido, véase, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Los requerimientos entre Administraciones públicas y el lío del 44”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 215, mayo-agosto 2021, pp. 31-32.

109 Cfr., FERNÁNDEZ, T.-R., “El contencioso urbanístico y su necesaria reforma”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 203, mayo-agosto 2017, pp. 158-162.

110 GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, 3ª ed., op. cit., pp. 912-941; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 361-384; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 463-487; DURO VENTURA, C., “El procedimiento Ordinario. Interposición. Arts. 43 a 51”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2.ª ed., op. cit., pp. 622-653.

- b) La documentación que acredite la legitimación del actor, cuando le sea transmitida por herencia o por cualquier otro título ([art. 45.2.b) LJCA]).
- c) Copia o traslado del acto o disposición que se recurra, o indicación del expediente o periódico oficial correspondiente. En caso de que el objeto del recurso fuera la inactividad de la Administración o una vía de hecho, se identificarán suficientemente los datos del objeto del recurso [art. 45.2.c) LJCA]).
- d) Para el caso de litigar personas jurídicas, deberán acreditar el acuerdo para litigar conforme a sus normas o estatutos, salvo que lo incorporen o inserten en el poder de representación [art. 45.2.d) LJCA]¹¹¹. En este punto se produce un agravio respecto al proceso civil, toda vez que la LEC no exige a las personas jurídicas adoptar necesariamente un acuerdo para ejercitar la acción civil, sin perjuicio de que aquellas entidades que precisan adoptar acuerdos conforme a sus normas estatutarias o legales los adopten. Por ello, postulamos la supresión de la letra d) del apartado 2 del art. 45 de la LJCA.
- e) Por último, cuando las organizaciones sindicales actúen en nombre y representación de sus funcionarios o personal estatutario afiliados deberán acreditar la filiación sindical de los mismos, la comunicación del sindicato al afiliado de la voluntad de iniciar el proceso y la autorización expresa del afiliado a la organización sindical para iniciar dicha acción, según prevé el art. 45.2.e) de la LJCA, según redacción dada por la L.O. 1/2025, de 2 de enero. En todo caso, la autorización expresa del afiliado al sindicato debe ser previa a la interposición, lo que excluye la posibilidad de subsanar este requisito de procedibilidad. Así mismo, resulta criticable el deber de mostrar la afiliación y la necesidad de acompañar la comunicación de la voluntad de iniciar el proceso por parte de la organización sindical a los afiliados.

Por el contrario, en caso de recurso de lesividad, el mismo se iniciará mediante demanda, a la que se debe acompañar, además del poder de representación y del acuerdo para litigar, el expediente administrativo e indicar la persona o personas demandadas con su domicilio si le consta (art. 45.4 LJCA).

Igualmente, se podrá iniciar el recurso mediante demanda si no existen terceros interesados, debiendo acompañar la documentación procesal para la

111 Cfr., SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Problemas de estructura y funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa”, art. cit., p. 61, s., plantea restringir el requisito del acuerdo de las personas jurídicas para interponer el recurso contencioso-administrativo a los supuestos en los que existieran sospechas de un empleo abusivo del derecho de acción por parte de apoderados que no tengan una posición decisoria suficiente.

En nuestra opinión, la exigibilidad del acuerdo para litigar no puede basarse en sospechas, de modo que debería ser eliminado, sin perjuicio de la excepción correspondiente por falta de capacidad o de representación de la persona jurídica.

interposición (art. 45.5 LJCA). No vemos inconveniente en restringir la posibilidad de iniciar el proceso contencioso-administrativo mediante demanda a aquellos casos en que no concurren terceros interesados. En tal caso, se podría presentar la demanda contra la Administración y contra los terceros interesados en el procedimiento administrativo, posibilitando que la Administración, al recibir la demanda, emplace a aquellos interesados -contra los que no se haya dirigido la demanda- para que puedan comparecer en el proceso contencioso-administrativo.

Una vez presentado el escrito de interposición o, en su caso, la demanda iniciadora del recurso contencioso-administrativo, el letrado o letrada de Administración de Justicia examinará de oficio la validez de la comparecencia, procediendo a admitir a trámite el recurso o, en caso de apreciar defectos, requerirá por un plazo de diez días al recurrente para subsanar y, si no lo hiciere, dará traslado al Juez o Tribunal para que se pronuncie sobre el archivo de las actuaciones (art. 45.3 LJCA). En este punto, resulta criticable que el letrado o letrada de Administración de Justicia permita la admisión del recurso sin requerir la subsanación, sobre todo cuando puedan estimarse las alegaciones previas o desestimarse el recurso por adolecer de los requisitos; en especial cuando se omite o no reúne los requisitos el acuerdo para litigar de las personas jurídicas. En otras palabras, la LJCA, como también acontece en el resto de órdenes jurisdiccionales, permite que el LAJ pueda admitir a trámite el recurso contencioso-administrativo, aunque existan defectos, impidiendo al Juez o Tribunal pronunciarse sobre los mismos y requerir para subsanar.

Por nuestra parte, nos atrevemos a postular que el proceso contencioso-administrativo comience mediante demanda, salvo que se acredite la imposibilidad de obtener copia del expediente administrativo con carácter previo¹¹², pasando a un modelo de demanda sin interposición. El ahorro de tiempo en la tramitación de los procedimientos contencioso-administrativos sería significativo.

No obstante, consideramos que la interposición del recurso contencioso-administrativo debe mantenerse para aquellos casos -excepcionales- en que se deniegue por la Administración el traslado previo del expediente administrativo.

112 En este sentido, FERNÁNDEZ VALVERDE, R., "La jurisprudencia y la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", cap. cit., p. 287, s., reclama que el proceso contencioso-administrativo se inicie mediante demanda. Justifica dicha posición en que la digitalización hace innecesario esperar a la recepción del expediente -digital-, debido a la obligatoriedad de utilizar medios electrónicos en las relaciones con las Administraciones públicas, de acuerdo con la normativa de procedimiento administrativo. Lo que, en su opinión, debería conducir a un conocimiento permanentemente actualizado del expediente administrativo, lo que hace posible formular la demanda sin necesidad del previo escrito de interposición. A lo que añade que "En todo caso, siempre sería posible completar la demanda de aparecer nuevos datos que lo hicieren necesario".

2.2. Plazos para recurrir

El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente de la publicación de la disposición general o de la notificación o publicación del acto expreso (art. 46.1 LJCA) ¹¹³.

En caso de acto presunto, el plazo para recurrir será de seis meses, que se contarán a partir del día siguiente a aquél en que se produzca el acto presunto, según preceptúa el art. 46.1 in fine LJCA ¹¹⁴. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia del TC ¹¹⁵, al estar obligada la Administración a resolver expresamente, con la consecuencia de que el plazo para recurrir en vía contencioso-administrativa no corre y está permanentemente abierto, salvo que la Administración comunique a los interesados el plazo máximo de resolución, en cuyo caso, deberá interponerse en el plazo indicado en el art. 46.1 de la LJCA ¹¹⁶. Esta diferencia entre la redacción textual y la posición del TC genera inseguridad jurídica, por lo que se postula la transposición de la doctrina del Tribunal Constitucional, a fin de evitar litigiosidad por interpretaciones dispares ¹¹⁷.

Si se interpusiera recurso potestativo de reposición, el plazo se computará desde que se notifique la resolución expresa o en que éste deba entenderse desestimado presuntamente (art. 46.4 LJCA). Dicha precisión la consideramos superflua e innecesaria, por lo que puede ser eliminada de la LJCA.

113 SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Problemas de estructura y funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa”, art. cit., p. 60, s., critica la brevedad de los plazos preclusivos de iniciación del procedimiento, calificando al art. 60 de la LJCA de autentico semillero de problemas para los litigantes no avenzados.

114 CANO CAMPOS, T., “Silencio administrativo negativo y plazos para recurrir. Un estudio crítico de la normativa vigente a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional”, *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 5, Mayo 2004, pp. 1-30, postula la derogación del art. 46.1 de la LJCA debido a las contradicciones entre la jurisprudencia y la doctrina del Tribunal Constitucional, en sus SSTC 118/2003, de 27 de octubre y 220/2003, de 15 de diciembre.

115 Entre otras, la STC 39/2006, de 13 de febrero, indica que “*Es insostenible la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por entender que el acto administrativo impugnado es confirmatorio de otros firmes y consentidos, no mediando nunca resolución administrativa expresa sobre la solicitud de abono reclamada*” (FJ 3).

Para un análisis de la STC 39/2006, véase, NIETO GARRIDO, E., “Silencio administrativo y acceso a la jurisdicción en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A propósito de las SSTC 14/2006, de 16 de enero, y 39/2006, de 13 de febrero”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 170, Mayo-agosto 2006, pp. 191-2000.

116 Por su parte, la STC 14/2006, de 16 de enero, ha precisado que los interesados cuyas pretensiones sean desestimadas por silencio administrativo podrán acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en cualquier momento sin limitación de plazo, siempre y cuando la Administración incumpla su obligación de comunicar a los interesados el plazo máximo establecido para la resolución, así como los efectos que pueda producir el silencio, de conformidad con el art. 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Por el contrario, cuando la Administración comunique al interesado el plazo para resolver y el sentido del silencio administrativo -aunque no resuelva en plazo-, se deberá recurrir en el plazo señalado por el art. 46.1 de la LJCA.

117 BUSTILLO BOLADO, R. O., “Tutela judicial, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y práctica forense: viejas dificultades y nuevas propuestas”, art. cit., pp. 162-164, considera necesario eliminar el límite de los seis meses del art. 46.1 de la LJCA, en cuanto limita el plazo para impugnar en caso de silencio administrativo negativo a seis meses, lo que puede vulnerar el derecho a la tutela jurisdiccional, postulando una previsión más abierta.

En los casos de inactividad e inejecución de los actos firmes, el plazo de dos meses se computará a partir de los respectivos plazos de tres y un mes, respectivamente, desde que sea requerida la Administración (art. 46.2 LJCA).

En la vía de hecho, el plazo para interponer el recurso será de diez días desde la terminación del plazo del requerimiento. Si no se formulase tal requerimiento, el plazo será de veinte días desde el inicio de la actuación administrativa en vía de hecho (art. 46.3 LJCA). Los plazos para la interposición en casos de vía de hecho resultan criticables por cuanto es posible desconocer el inicio de esta, salvo que se formule el requerimiento previo del art. 30 y, con ello, que el control jurisdiccional quede abocado al fracaso.

El plazo para interponer el recurso de lesividad será de dos meses a contar desde la declaración de lesividad (art. 46.5 LJCA).

En los litigios entre Administraciones, el plazo será de dos meses, salvo que por Ley se establezca otro plazo. Y cuando medie requerimiento previo, tal plazo se computará desde que se reciba comunicación del acuerdo expreso o se entienda presuntamente rechazado (art. 46.6 LJCA). La redacción da lugar a equívocos, ya que realizar el requerimiento una vez caducado el plazo de interposición conlleva la caducidad del recurso contencioso-administrativo, dado que dicho requerimiento no rehabilita el plazo expirado. Por todo lo cual, nos remitimos a lo ya expuesto.

2.3. Anuncio y publicación del recurso¹¹⁸

La interposición del recurso se publica, mediante remisión por el LAJ al órgano competente:

- Si lo solicita el demandante, a su costa.
- De oficio, si el LAJ lo estima conveniente.

En todo caso, si el recurso se iniciara mediante demanda contra una disposición general se deberá publicar su interposición, concediendo un plazo de quince días a quienes deseen personarse para sostener la conformidad a Derecho de la disposición impugnada (art. 47.2 LJCA).

El artículo 47 LJCA resulta criticable por los siguientes motivos:

- 1º/ Lo más lógico desde el punto de vista de la economía procesal es que la publicación de la interposición del recurso contencioso-administrativo en diario oficial se acuerde en la propia resolución por la que se admita a trámite dicho recurso.

¹¹⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, 3ª ed., op. cit., pp. 972-978; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 401-403; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 515-520; DURO VENTURA, C., "El procedimiento Ordinario. Interposición. Arts. 43 a 51", en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2.ª ed., op. cit., pp. 681-688.

- 2º/ Igualmente, resulta criticable la actual dicción “*El Letrado de la Administración de Justicia podrá también acordar de oficio la publicación si lo estima conveniente*”, al igual que la posibilidad para la parte recurrente que lo pida y a su costa la publicación.
- 3º/ Por todo lo cual, consideramos que lo más lógico es que el LAJ proceda a acordar el anuncio de oficio en casos de impugnación de disposiciones generales, tal y como dispone el art. 47.2 LJCA, sin atribución de margen de decisión (“si lo considera conveniente”).

2.4. Reclamación del expediente administrativo

El letrado o letrada de Administración de Justicia, al acordar la publicación, o mediante diligencia si la publicación no fuese necesaria, requerirá a la Administración para que le remita el expediente administrativo y emplace a cuantos aparezcan en el mismo como interesados a fin de que puedan personarse como codemandados (art. 48.1 LJCA).

No se reclamará el expediente cuando se impugne directamente una disposición general, sin perjuicio de que pueda recabarse el expediente de elaboración de la disposición impugnada (art. 48.2 LJCA).

El expediente administrativo “*debidamente autenticado*” será remitido por el órgano administrativo en soporte electrónico, y a través de “*sistemas de interoperatividad que resulten aplicables*”¹¹⁹, en el plazo de veinte días. Dicho expediente debe estar completo, foliado y con un índice. Así mismo, en la remisión del expediente administrativo deberá comunicarse el órgano administrativo responsable del cumplimiento de la resolución judicial (art. 48.3, 4 y 11 LJCA).

Del expediente administrativo solo se excluirá, mediante resolución motivada, aquellos documentos clasificados como secreto oficial, lo que deberá constar en el índice y en el lugar donde se encuentren los documentos excluidos (art. 48.6 LJCA).

Para el caso de no enviarse el expediente administrativo en el plazo requerido, se reiterará el requerimiento para su remisión en el plazo de diez días. Si no se remite, se realizará apercibimiento y se impondrán por el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo hasta tres multas coercitivas al funcionario o autoridad responsable, tras lo cual se pondrán los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal (apartados 7 a 10 del art. 48 de la LJCA).

De modo secular ha venido siendo una práctica lamentable en no pocos expedientes administrativos que la Administración oculte o retire determinados documentos obrantes en el mismo que le pudieran ser perjudiciales, lo que ha ori-

119 Sobre el expediente administrativo digital, véase, GÓMEZ OTERO, C. A., “Administración digital: la incidencia de las leyes 39 y 40/2015 en la jurisdicción contenciosa”, en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 835-845.

ginado la necesidad de reclamar su inclusión, sin que se castigaran dichas acciones¹²⁰. De aquí que debería reflexionarse sobre la posibilidad de tener por ciertos -bajo determinadas circunstancias- los hechos esgrimidos por los recurrentes ante la remisión incompleta del expediente administrativo. A esos efectos resultarían de aplicación supletoria las previsiones del art. 329.1 de la LEC, según el cual si la contraparte no exhibe el documento requerido se puede atribuir “*valor probatorio a la copia simple presentada por el solicitante de la exhibición o a la versión que del contenido del documento hubiese dado*”.

3. EMPLAZAMIENTO DE LOS DEMANDADOS Y ADMISIÓN DEL RECURSO

3.1. Emplazamiento y personación de los demandados¹²¹

La resolución administrativa por la que se acuerda remitir el expediente se notificará en el plazo de cinco días a cuantos aparezcan como interesados en él, emplazándoles para que puedan personarse ante el órgano jurisdiccional como demandados en el plazo de nueve días (art. 49.1 LJCA).

En materia de contratación administrativa se emplazará como parte demandada a quienes hubiesen comparecido en el recurso administrativo del procedimiento de contratación, que sean distintos al recurrente (art. 49.1 LJCA), aunque en la práctica se emplaza a la totalidad de sujetos que aparecen en el expediente administrativo, incluyendo al recurrente.

Hechas las notificaciones por la Administración pública, se enviará el expediente al órgano jurisdiccional contencioso-administrativo, al que se le unirá la justificación de los emplazamientos efectuados. Si hubiera emplazamientos pendientes se remitirán una vez efectuados (art. 49.2 LJCA).

Recibido el expediente, el letrado o letrada de Administración de Justicia comprobará que se han efectuado las notificaciones para el emplazamiento, y, si advierte que son incompletas, ordenará a la Administración que se practiquen

¹²⁰ Cfr., CASTILLEJO MANZANARES, R., *El proceso contencioso-administrativo. Primera instancia y ejecución del procedimiento ordinario*, op. cit., pp. 133-138; RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., pp. 294-296.

¹²¹ FONT I LLOVET, T., “Artículo 50”, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 429-440; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, 3ª ed., op. cit., pp. 990-1012; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 409-428; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 533-547; DURO VENTURA, C., “El Procedimiento Ordinario. Interposición”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2.ª ed., op. cit., pp. 705-721.

para asegurar la defensa de los interesados que sean identificables (art. 49.3 LJCA).

Si no hubiere sido posible emplazar a algún interesado en el domicilio que conste, el LAJ mandará publicar el emplazamiento en el “*Tablón Judicial Único*”, pudiendo los emplazados comparecer hasta el momento de contestar a la demanda (art. 49.4 LJCA). Por ello, postulamos eliminar la discordancia con el art. 50.3 de la LJCA, de modo que rijan plenamente el principio de audiencia y contradicción en la jurisdicción contencioso-administrativa, en el sentido de permitir la personación de los interesados a lo largo de todo el proceso contencioso-administrativo, con independencia de que sean emplazados personalmente o por edictos.

En los recursos que se inicien mediante demanda contra una disposición general, se estará a las personaciones que se efectúen en el plazo de quince días, tras la publicación en el diario oficial del recurso, tal y como señala el art. 49.5 en relación al art. 47.2, ambos de la LJCA.

El emplazamiento de la Administración se entenderá realizado por la reclamación del expediente administrativo y la personación se efectuará con el envío del expediente administrativo (art. 50.1 y 2 LJCA).

En todo caso, los demandados que se personen habiendo trascurrido el plazo concedido para su personación en el proceso contencioso-administrativo, podrán hacerlo en cualquier momento hasta que se dicte la sentencia, sin perjuicio de la preclusión de las actuaciones (art. 50.3 LJCA). Se trata de una trasposición de lo que ocurre con el rebelde en el proceso civil, a cuyo efecto el art. 499 de la actual LEC, dispone que “*Cualquiera que sea el estado del proceso en que el demandado rebelde comparezca, se entenderá con él la sustanciación, sin que esta pueda retroceder en ningún caso*”.

De hecho, la rebeldía no se contempla expresamente en el proceso contencioso-administrativo, fundamentalmente porque al tratarse habitualmente de la Administración como parte demandada, se reputa que la comparecencia y la contestación a la demanda constituyen una actuación diligente del integrante de un poder público (aunque, como se va a exponer, en el proceso ordinario contencioso-administrativo, no existe un plazo común para la personación y la contestación). Ahora bien, lo cierto es que la comparecencia no deja de ser estrictamente una carga procesal cuyo incumplimiento genera las consecuencias previstas con carácter general y supletorio en la LEC: la declaración de rebeldía. Debiendo recordarse que, salvo disposición expresa en contrario, no implica ni el allanamiento ni la admisión de los hechos, conforme al art. 496 LEC. Sin embargo, el legislador ha previsto en algún caso, *infra*, que la administración emplazada que no ha comparecido pueda hacerlo en el trámite de la contestación a la demanda, art. 54.4 LJCA.

3.2. Trámite inicial de inadmisión

El incidente inicial de inadmisión es una de las características más singulares del proceso contencioso-administrativo, puesto que, junto a motivos procesales, también permite desdeñar *in limine litis* la pretensión planteada por motivos de fondo, como sucede con los motivos contemplados en el art. 51.1.b), 2 y 3 LJCA. Este examen anticipado del fondo solo se contempla en los otros órdenes jurisdiccionales cuando se trata de los recursos extraordinarios que han añadido a su singularidad esta circunstancia.

En este sentido, cabe señalar que, en el proceso civil, el examen de la abusividad de las cláusulas sobre consumidores en los procesos especiales para la tutela privilegiada del crédito -con excepción del juicio monitorio- también provoca este tratamiento procesal, que conduce a un auto con eficacia de cosa juzgada.

El primer trámite de inadmisión del recurso contencioso-administrativo puede tener lugar al recibir el expediente administrativo. A tal efecto, el art. 51 de la LJCA contiene un trámite de inadmisión “*ad limine*”, una vez recibido el expediente administrativo¹²². El art. 51.1 LJCA dispone que el órgano jurisdiccional, tras examinar el expediente administrativo, declarará la inadmisibilidad del recurso cuando constate de modo inequívoco y manifiesto:

- a) Falta de jurisdicción o de competencia, en cuyo caso se otorgará el plazo de un mes para personarse ante el órgano jurisdiccional competente, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 51.6, 5.3 y 7.3 de la LJCA.
- b) Falta de legitimación del recurrente.
- c) Haberse interpuesto el recurso contra una actividad no susceptible de impugnación.
- d) Haber caducado el plazo de interposición.

Igualmente, la Sección (hasta ahora Juzgado) o Sala podrá inadmitir el recurso:

- a) Cuando se hubieran desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales por sentencia firme (art. 51.2 LJCA)¹²³;
- b) Cuando se impugne una vía de hecho si fuera evidente que la actuación administrativa se ha producido dentro de su competencia y conforme al procedimiento legalmente establecido (art. 51.3 LJCA);

122 Véase, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 547-561; DURO VENTURA, C., “El Procedimiento Ordinario. Interposición”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2.ª ed., op. cit., pp. 722-736.

123 Véase, OROZCO MUÑOZ, M., *Las Resoluciones Extemporáneas y su Régimen Procesal Contencioso-Administrativo*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2005, p. 154.

- c) Y, cuando se impugne la inactividad de la Administración para realizar una prestación a favor del recurrente si resulta evidente la ausencia de tal obligación concreta (art. 51.3 en su segundo párrafo LJCA).

En todos los casos anteriores, el órgano jurisdiccional dictará auto sobre la inadmisión del recurso, previa audiencia a las partes personadas por un plazo común de diez días. Una vez alcanzada la firmeza, remitirá las actuaciones al órgano que estime competente (art. 51.4 LJCA).

Por último, contra el auto que declare la inadmisión podrán interponerse los recursos previstos; es decir, reposición, apelación y casación, siempre que procedan por los parámetros del proceso en cuestión. En cambio, si se declara la admisión no cabe recurso alguno, pero se podrá oponer cualquier motivo de inadmisibilidad en un momento procesal posterior (art. 51.5 LJCA).

De este modo, cabe preguntarse si es necesario mantener tres trámites de inadmisibilidad; a saber, al inicio, en alegaciones previas y en contestación.

4. DEMANDA Y CONTESTACIÓN

4.1. Demanda¹²⁴

Salvo que concurra causa inicial de inadmisibilidad, se entregará el expediente administrativo en soporte electrónico al recurrente para que formule demanda en el plazo de veinte días.

Si los recurrentes fuesen varios, y no actuasen bajo una misma dirección letrada, el plazo para deducir la demanda será único y simultáneo para todos ellos (art. 52.1 LJCA). Esta disposición únicamente se ha podido implementar con el expediente electrónico, ya que el expediente en papel imponía la necesidad de formular la demanda por turnos, con la consiguiente extensión del tiempo para formular demanda.

Si la demanda no se presenta en plazo, el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo, de oficio, declarará por auto la caducidad del recurso, si bien se admitirá el escrito de demanda que se presente dentro del día en que se notifique el auto y hasta el hábil siguiente a las tres de la tarde (art. 52.2 LJCA en

124 Sobre la demanda en el proceso contencioso-administrativo, véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Manual de Práctica Forense Administrativa*, 5.ª ed., Madrid, Civitas, 1999, pp. 206-211; MARTÍN VALDIVIA, S. M., *La Jurisdicción Contenciosa: Análisis Práctico*, op. cit., pp. 402-412; CASTILLEJO MANZANARES, R., *El proceso contencioso-administrativo. Primera instancia y ejecución del procedimiento ordinario*, op. cit., p. 141, s.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., “El procedimiento contencioso-administrativo en primera o única instancia y el procedimiento abreviado”, en BACIGALUPO SAGGESE, M. (et. al.), *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, op. cit., pp. 134, s.; RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., pp. 304-309.

relación con el art. 135.5 LEC)¹²⁵. Lo que genera tiempos adicionales de demora, al excederse el plazo para presentar demanda, así como para la devolución del expediente administrativo.

En cualquier caso, resulta criticable la vigencia de este privilegio de rehabilitar el plazo precluido, postulando la supresión del apartado 2 del art. 52, así como el apartado 1 del art. 128, ambos de la LJCA, sin perjuicio de mantener el llamado “plazo de gracia” o “de día después” para la presentación de escritos.

4.2. Demanda sin expediente administrativo y alegaciones complementarias

Para el caso de que no se remita el expediente administrativo al órgano jurisdiccional, la parte recurrente podrá pedir, por sí o a iniciativa del letrado o letrada de Administración de Justicia, que se le conceda plazo para formalizar la demanda.

Si con posterioridad a la presentación de la demanda se recibe el expediente administrativo, se pondrá de manifiesto a las partes demandantes y, en su caso, a las demandadas por un plazo de diez días para que puedan formular “*las alegaciones complementarias*” que estimen oportunas (art. 53 LJCA).

4.3. Contestación a la demanda¹²⁶

Presentada la demanda, el letrado o letrada de Administración de Justicia dará traslado de esta y del expediente administrativo a las partes demandadas que hubieran comparecido para que contesten dentro de un plazo de veinte días (art. 54.1 LJCA).

Si la demanda se hubiere formalizado sin haberse recibido el expediente administrativo, se emplazará a la Administración demandada para contestar, apercibiéndola de que no se admitirá la contestación si no acompaña dicho expediente (art. 54.1 *in fine* LJCA).

Consideramos que esta disposición resulta muy laxa en la práctica, por lo que deben proscribirse todas las conductas de la Administración consistentes en la no aportación del expediente, así como sobre todo la demora en su remisión y/o remisión incompleta. Por ello, nos atrevemos a plantear la modificación de

¹²⁵ El art. 135.5 de la LEC recoge el denominado “*día de gracia*” al preceptuar que “*La presentación de escritos y documentos, cualquiera que fuera la forma, si estuviere sujeta a plazo, procesal o sustantivo, podrá efectuarse hasta las quince horas del día hábil siguiente al del vencimiento del plazo*”.

¹²⁶ Sobre la contestación a la demanda en el proceso contencioso-administrativo, véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Manual de Práctica Forense Administrativa*, op. cit., p. 216, s.; MARTÍN VALDIVIA, S. M., *La Jurisdicción Contenciosa: Análisis Práctico*, op. cit., pp. 402-412; CASTILLEJO MANZANARES, R., *El proceso contencioso-administrativo. Primera instancia y ejecución del procedimiento ordinario*, op. cit., p. 145, s.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., “El procedimiento contencioso-administrativo en primera o única instancia y el procedimiento abreviado”, en BACIGALUPO SAGGESE, M. (et. al.), *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, op. cit., p. 133, s.; RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., pp. 309-314.

la norma con el fin de que la remisión incompleta de los expedientes administrativos en plazo pueda sancionarse de modo más enérgico o, tal y como hemos indicado, que, bajo determinadas condiciones, se puedan tener por ciertos los hechos aducidos por los recurrentes sobre aquellas partes ausentes del expediente administrativo.

Si el defensor de la Administración demandada estima que la disposición o actuación administrativa recurrida pudiera ser contraria a Derecho, podrá solicitar la suspensión del procedimiento por un plazo de veinte días para comunicar su parecer razonado a aquélla. En estos casos, el letrado o letrada de Administración de Justicia, previa audiencia de la parte demandante, acordará lo procedente (art. 54.2 LJCA)¹²⁷.

La contestación se formulará en primer lugar por la Administración demandada y en segundo lugar y de modo simultáneo por cuantos otros demandados estén personados. En todos los casos, se dará traslado del expediente administrativo por vía telemática (art. 54.3 LJCA).

Por último, a aquellas entidades locales demandadas que no se hubiesen personado en el proceso se les dará traslado de la demanda para que, en el plazo de veinte días, puedan designar representante en juicio o comunicar los fundamentos por los que estimare improcedente la pretensión de la parte actora (art. 54.4 LJCA). Sin duda no tiene sentido mantener dicha disposición habida cuenta de los servicios de asistencia a municipios en todas las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares, por lo que se postula la supresión del apartado 4 del art. 54 de la LJCA.

4.4. Ampliación del expediente administrativo

Si las partes estimasen que el expediente administrativo está incompleto, podrán solicitar dentro del plazo para formular demanda o contestación, que se reclamen los antecedentes para completarlo¹²⁸.

Los documentos o elementos de prueba que formen parte de un expediente administrativo distinto no podrán solicitarse a través de la ampliación de expediente (art. 55.1 LJCA).

127 La atribución de esta facultad discrecional de suspender el curso del proceso contencioso-administrativo para aquellos casos en que la defensa de la Administración lo solicitase por estimar que la disposición o actuación administrativa puede ser ilegal del art. 54.2 LJCA se encomendó expresamente al secretario mediante la modificación operada por el art. 14.15 de la *Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial*.

128 Cfr., VALENCIA MARTÍN, G., "Artículo 55", *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, Octubre-diciembre 1998, p. 462, s.; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 1068-1076; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 443-446; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 585-591; DURO VENTURA, C., "El Procedimiento Ordinario. Demanda y Contestación", en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, op. cit., pp. 760-764.

La solicitud de ampliación de expediente suspenderá el plazo para formular la demanda o la contestación, debiendo resolver el LAJ lo procedente en el plazo de tres días. Si rechaza la solicitud, se reiniciará el plazo. Por el contrario, si estima la solicitud, mandará completar el expediente administrativo y dará nuevo plazo de veinte días si la solicitud se formula dentro de los primeros diez días de plazo para formular los escritos rectores de demanda o contestación o considera aún transcurrido dicho plazo que el volumen y complejidad del expediente ampliado aconsejan dar nuevo plazo completo de veinte días (art. 55.3 LJCA).

Tal y como indica el art. 55.3 LJCA, “*En ningún caso el plazo se reiniciará cuando la solicitud de complemento la hubiere formulado la Administración demandada*”. En este punto, dado que es la Administración demandada la que confecciona y remite el expediente administrativo consideramos que debería estarle vetado solicitar la ampliación del expediente que ella misma ha confeccionado y remitido, sin perjuicio de que pueda aportar con la contestación aquella documentación nueva relacionada con el expediente administrativo, pero nada más. Por lo que postulamos la modificación normativa dirigida a excluir de la solicitud de ampliación del expediente administrativo a la Administración demandada con la finalidad de agilizar el proceso.

Por último, la Administración al remitir nuevamente el expediente deberá indicar en el índice los documentos que se han adicionado (art. 55.3, párrafo *in fine* LJCA), aunque lo que suele ocurrir en la práctica es que se remita un “*expediente ampliado*” solo con la nueva documentación.

4.5. Estructura de la demanda y la contestación

El art. 56.1 de la LJCA¹²⁹, reproduciendo casi literalmente el art. 69.1 de la LJCA de 1956, dispone que:

“En los escritos de demanda y de contestación se consignarán con la debida separación los hechos, los fundamentos de Derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de las cuales podrán alegarse cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración”.

De este modo, los escritos rectores deberán contener una fundamentación fáctica y jurídica, al tiempo que indicar las pretensiones concretas en las correspondientes súplicas (“*petitum*”), aunque en técnica procesal los hechos y fundamentos jurídicos conformen la causa de pedir y el *petitum* es la síntesis de la pretensión. En todo caso, no podemos olvidar que las referencias a los escritos

¹²⁹ Véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 1076-1092; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 591-600.

de demanda¹³⁰ y contestación¹³¹ del proceso civil operarán siempre con carácter supletorio (arts. 399 y 405 de la LEC).

Conviene aclarar que el escrito de interposición determina o fija cuál sea el objeto o tema del proceso. Por su parte, la demanda concreta la pretensión, integrada por los elementos subjetivos (quién, contra quién y ante quién) y los objetivos, que a su vez se integran por la causa de pedir -los fundamentos fácticos y jurídicos- y las peticiones concretas. Por el contrario, para la Administración demandada y las demás partes codemandadas, la pretensión será la confirmación de la disposición o actuación administrativa; lo que se expresa solicitando la inadmisión o desestimación del recurso contencioso-administrativo con imposición de las costas causadas.

Por lo demás, se permite que se puedan ampliar los razonamientos, tanto fácticos como jurídicos, más allá de lo que fuere alegado en el procedimiento administrativo previo, lo que recalca que la jurisdicción contencioso-administrativa no es una instancia revisora:

“Se trata nada menos que de superar la tradicional y restringida concepción del recurso contencioso-administrativo como una revisión judicial de actos administrativos previos, es decir, como un recurso al acto, y de abrir definitivamente las puertas para obtener justicia frente a cualquier comportamiento ilícito de la Administración.” (Apartado V EM LJCA).

El letrado o letrada de Administración de Justicia examinará de oficio la demanda y requerirá para que se subsanen los defectos en que puedan incurrir por un plazo de diez días. Si se realiza la subsanación, admitirá la demanda. *“En otro caso, dará cuenta al Juez para que resuelva sobre su admisión”* (art. 56.2 LJCA). Aquí sería preciso indicar que la decisión no solo la podrá tomar el “Juez” sino también la “Sala”, por lo que se postula la adición de ésta al texto.

Así mismo, al igual que en el proceso civil, con la demanda y la contestación las partes deberán acompañar los documentos, y si no obrasen en su poder, designarán el archivo, oficina, protocolo o persona en cuyo poder se encuentren (art.

130 Véase, DAMIÁN MORENO, J., “Artículo 399”, en LORCA NAVARRETE, A.M. (Dir.) y GUILARTE GUTIÉRREZ, V., *Comentarios a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*, 2.ª ed., T. II, Valladolid, Lex Nova, 2000, pp. 2074-2078; TAPIA FERNÁNDEZ, I., “Artículo 399. La demanda y su contenido”, en CORDÓN MORENO, F.; ARMENTA DEU, T.; MUERZA ESPARZA, J. J.; TAPIA FERNÁNDEZ, I. (Coords.), *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Vol. I, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2001, pp. 1325-1330; GIMENO SENDRA, V., “Alegaciones y audiencia previa”, en GIMENO SENDRA, V. (Dir.); ASENSIO MELLADO, J. M.; LÓPEZ-FRAGOSO ÁLVAREZ, T.; ORTELLS RAMOS, M.; PEDRAZ PENALVA, E., MORENILLA ALLARD, P., *Proceso Civil Práctico*, T. V, Las Rozas (Madrid), La Ley, 2005, pp. 140-169.

131 Sobre la contestación en el proceso civil, véase, DAMIÁN MORENO, J., “Artículo 405”, en LORCA NAVARRETE, A.M. (Dir.) y GUILARTE GUTIÉRREZ, V., *Comentarios a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*, op. cit., pp. 2088-2095; TAPIA FERNÁNDEZ, I., “Artículo 405. Contestación y forma de la contestación de la demanda”, en CORDÓN MORENO, F.; ARMENTA DEU, T.; MUERZA ESPARZA, J. J.; TAPIA FERNÁNDEZ, I. (Coords.), *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Vol. I, op. cit., pp. 1347-1354; GIMENO SENDRA, V., “Alegaciones y audiencia previa”, en GIMENO SENDRA, V. (Dir.); ASENSIO MELLADO, J. M.; LÓPEZ-FRAGOSO ÁLVAREZ, T.; ORTELLS RAMOS, M.; PEDRAZ PENALVA, E., MORENILLA ALLARD, P., *Proceso Civil Práctico*, T. V, op. cit., pp. 188-216.

56.3 LJCA). Debe entenderse que el término documento, en cuanto que medio de prueba, también incluye, aunque sea impropiaemente, los informes periciales, a tenor de la aplicación supletoria de la LEC en materia de prueba a la que nos referimos más adelante.

Tras la demanda y la contestación solo se admitirá a las partes aportar aquellos documentos conforme al proceso civil; es decir, aportación de informes y dictámenes previamente anunciados y que no se han podido aportar con los escritos rectores, así como los relativos a hechos nuevos o de nueva noticia (arts. 265, 270 y 286 LEC)¹³². A tal efecto, en virtud de la remisión del art. 56.4 de la LJCA, el art. 265.2 de la LEC preceptúa que:

*“Cuando las partes, al presentar su demanda o contestación, no puedan disponer de los documentos, medios e instrumentos ..., podrán designar el archivo, protocolo o lugar en que se encuentren, o el registro, libro registro, actuaciones o expediente del que se pretenda obtener una certificación”*¹³³.

Igualmente, el art. 270 de la LEC, sobre presentación de documentos en momento no inicial del proceso, resulta aplicable al proceso contencioso-administrativo. De este modo, tras la demanda y la contestación se admitirá la presentación de *a)* aquellos documentos de fecha posterior a la demanda o a la contestación o, en su caso, siempre que no se hubiesen podido confeccionar ni obtener con anterioridad a dichos momentos procesales; *b)* tratarse de documentos, medios o instrumentos anteriores a la demanda o contestación cuando la parte que los presente justifique no haber tenido antes conocimiento de su existencia; o *c)* no haber sido posible obtener con anterioridad los documentos, medios o instrumentos, por causas que no sean imputables a la parte, siempre que haya anunciado la presentación de dictámenes o se haya designado el lugar en el que se encuentran¹³⁴.

Así mismo, el art. 56.4 LJCA faculta al demandante para aportar aquellos documentos que tengan por objeto desvirtuar alegaciones realizadas en las contestaciones a la demanda y que pongan de manifiesto disconformidad con los hechos, antes de la citación para vista o conclusiones¹³⁵.

132 En este sentido, CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M.; ZAPATA HÍJAR, J. C., *La incidencia de la Ley de Enjuiciamiento Civil en el proceso contencioso-administrativo*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2003, pp. 112-118.

133 GALLARDO CASTILLO, M. J., *Los problemas de aplicación supletoria de la LEC en el proceso contencioso-administrativo*, 1.ª ed., Madrid, Iustel, 2006, p. 144, s.

134 En este sentido, CASTILLEJO MANZANARES, R., *Hechos nuevos o de nueva noticia en el proceso civil de la LEC*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 106-132; ARIZA COLMENAREJO, M. J., *La presentación de documentos, dictámenes, informes y otros medios e instrumentos en el proceso civil*, 2.ª ed., Madrid, Colex, 2007, pp. 122-138.

135 El art. 56.4 de la LJCA encuentra su paralelo en el art. 265.3 de la LEC, que prevé la posibilidad de presentar documentos en el acto de la audiencia previa -así como en la vista del juicio verbal- cuando su interés o relevancia se haya puesto de manifiesto a consecuencia de alegaciones efectuadas por el demandado en la contestación a la demanda.

Véase, IZQUIERDO JIMÉNEZ, J. J.; CONCI FERNÁNDEZ, J., “La presentación de documentos con posterioridad a los escritos de alegaciones. Especial mención a la presentación de documentos tras la celebración de las audiencias de prueba”, *Práctica de Tribunales*, N° 161, marzo de 2023, pp. 1-17.

Finalmente, el art. 56.5 LJCA dispone la suspensión del proceso contencioso-administrativo por tramitación de recurso de casación con el fin de suspender todos aquellos procesos que puedan verse afectados por la resolución del Tribunal Supremo¹³⁶. De modo que si, una vez formulados los escritos de demanda y contestación y antes de dictar sentencia, el juzgado o tribunal tuviese conocimiento de que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha admitido a trámite un recurso de casación que tuviese identidad jurídica sustancial con la cuestión debatida, lo pondrá en conocimiento de las partes por plazo común de diez días, tras lo cual acordará la suspensión, remitiendo el auto de suspensión a la Sección de Enjuiciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. El Alto Tribunal, cuando resuelva, remitirá testimonio de la sentencia al órgano jurisdiccional que ha suspendido el proceso, el cual lo pondrá de manifiesto a las partes con el fin de que aleguen sobre la incidencia de dicho pronunciamiento para resolver el recurso, tras lo cual se alzarán la suspensión, salvo que las partes desistan del recurso o se allanen, en cuyo caso el juzgado o tribunal resolverán lo procedente.

4.6. Declaración del pleito concluso

El letrado o letrada de Administración de Justicia declarará concluso el pleito para dictar sentencia, salvo que el Juez o Tribunal considere necesaria la prueba, cuando el actor solicita en su demanda por otrosí que el recurso se falle sin prueba ni vista o conclusiones y la parte demandada no se oponga.

Así mismo, el letrado o letrada de Administración de Justicia declarará concluso el pleito cuando en los escritos de demanda y contestación no se haya solicitado el recibimiento a prueba ni los trámites de vista o conclusiones, salvo que el órgano jurisdiccional de modo excepcional acuerde la celebración de vista o la formulación de conclusiones escritas.

Si el demandado solicita la inadmisión del recurso antes de declarar el pleito concluso para sentencia, se dará traslado al demandante para que en el plazo de cinco días formule alegaciones sobre la posible causa de inadmisión, y seguidamente se declarará concluso el pleito (art. 57 LJCA)¹³⁷.

El art. 57 LJCA, tal y como está redactado, resulta contradictorio, toda vez que el letrado o letrada de Administración de Justicia tiene atribuida la facultad de declarar concluso el pleito sin más trámite, sin dar previamente traslado al Juez o la Sala para que se pronuncie sobre la necesidad de recibir el pleito a prueba o acordar el trámite de vista o conclusiones¹³⁸.

136 El art. 224.2.5 del Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio, ha añadido el apartado 5 al art. 56 de la LJCA.

137 FERNÁNDEZ MONTALVO, R., "Artículo 57", en ESPÍN TEMPLADO, E., (Coord.), *Comentarios de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 365-368.

138 En este sentido, ABELLEIRA RODRÍGUEZ, M., "La Jurisdicción Contencioso-Administrativa hoy: problemas y perspectivas", en CUDERO BLAS, J.; PONCE SOLÉ, J. (Coords.), *Balance y perspectivas de la*

5. ALEGACIONES PREVIAS

5.1. Trámite de inadmisión

Las partes demandadas podrán alegar, dentro de los primeros cinco días para contestar, las excepciones procesales sobre las causas de inadmisibilidad contenidas en el art. 69 LJCA¹³⁹. Dichas alegaciones previas habrán de circunscribirse a las excepciones siguientes:

- a) Falta de jurisdicción o de competencia del órgano jurisdiccional.
- b) Falta de capacidad, representación o legitimación del recurrente, incluyendo la falta de acuerdo para recurrir de las personas jurídicas, conforme al art. 45 LJCA. Igualmente, se archivará aquel recurso formulado por un sindicato en nombre e interés de sus funcionarios o personal estatutario afiliado que no cumpla lo dispuesto en el antedicho precepto.
- c) Haberse interpuesto el recurso contra disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación.
- d) Existencia de cosa juzgada o de litispendencia.
- e) Caducidad en la interposición del recurso.

No obstante, dichos motivos, salvo la incompetencia del órgano jurisdiccional, pueden ser alegados en la contestación, aunque sean desestimados como alegación previa (art. 58.1 LJCA).

En todo caso, para poder realizar las alegaciones previas, la Administración demandada habrá de aportar el expediente administrativo, si no lo hubiese aportado con anterioridad (art. 58.2 LJCA). En cualquier caso, la formulación de alegaciones previas conlleva la suspensión del plazo para la contestación.

5.2. Resolución y efectos

El letrado o letrada de Administración de Justicia dará traslado al actor del escrito de alegaciones previas por cinco días, a fin de que en un plazo de diez días proceda a subsanar el defecto si procediera. Tras lo cual, se dictará el auto corres-

Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su XX aniversario, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, p. 245, indica que si el Letrado declara concluso el pleito para sentencia, impedirá al Juez o Tribunal acordar de oficio el recibimiento a prueba y disponer la práctica de cuantas estime pertinentes, conforme al art. 61.1 y 2 de la LJCA.

139 COBREROS MENDOZA, E., "Alegaciones previas. Artículos 58 y 59", *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, Octubre-diciembre 1998, pp. 470-474; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 1096-1110; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, 1.ª ed., op. cit., pp. 454-462; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 608-618.

pondiente. Nada obsta a que dicha subsanación se produzca transcurrido el plazo de los diez días, dado el privilegio de rehabilitación de plazos precluidos del art. 128 LJCA.

El auto desestimatorio de las alegaciones previas no admite recurso, reabriéndose el plazo para efectuar la contestación.

Por el contrario, si el auto estima las alegaciones previas, declarará la inadmisibilidad del recurso, si bien en caso de falta de jurisdicción o competencia indicará cuál sea la jurisdicción u órgano competente con remisión de las actuaciones al mismo para que las partes puedan personarse en el plazo de un mes (art. 59 en relación con los arts. 5.3 y 7.3, todos ellos, de la LJCA).

6. LA PRUEBA¹⁴⁰

Con carácter general, podemos definir la prueba como aquella actividad procesal dirigida a lograr la convicción psicológica del Juez o Tribunal con respecto a la existencia o inexistencia, verdad o falsedad de los hechos afirmados, aunque en algún supuesto excepcional el derecho (la costumbre, derecho extranjero, fundamentalmente) puede ser objeto de prueba¹⁴¹.

La LJCA dedica a la prueba los artículos 60 y 61 de su texto, que resulta manifiestamente insuficiente, lo que da lugar a no pocos problemas sobre el alcance y aplicabilidad de las disposiciones sobre prueba de la LEC¹⁴², a las que remite parcialmente el art. 60.4 de la LJCA.

6.1. Prueba a instancia de las partes

Solamente se podrá pedir el recibimiento del proceso a prueba por medio de otrosí en los escritos de demanda, contestación y de alegaciones complementarias, indicando los puntos de hecho sobre los que haya de versar la prueba y los medios probatorios que se propongan (art. 60.1 LJCA)¹⁴³.

140 Sobre la prueba en el proceso administrativo, véase, CHAVES GARCÍA, J. R., “Especialidades probatorias en el proceso administrativo: La discreta huella del interés público”, en CASTILLEJO MANZANARES, R., (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 381-427; RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., p. 316-322.

141 COUTURE, E. J., *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 4.^a ed., Buenos Aires-Montevideo, Euros Editores S.R.L. y B de F Ltda, 2010, p. 179, indica que la prueba es un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio, añadiendo que la prueba es una forma de crear la convicción del magistrado.

142 Cfr., CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M.; ZAPATA HÍJAR, J. C., *La incidencia de la Ley de Enjuiciamiento Civil en el proceso contencioso-administrativo*, op. cit., p. 111, s.; GALLARDO CASTILLO, M. J., *Los problemas de aplicación supletoria de la LEC en el proceso contencioso-administrativo*, op. cit., pp. 119-130.

143 DE ARCENEGUI FERNÁNDEZ, I. E., “Artículo 60”, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, Octubre-diciembre 1998, pp. 474-482; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción*

Así mismo, si de la contestación resultaran nuevos hechos de trascendencia para la resolución del litigio, el demandante podrá pedir el recibimiento a prueba y proponer los medios de prueba en los primeros cinco días siguientes al traslado de la contestación, sin perjuicio de la facultad de aportación de documentos sobre nuevos hechos (art. 60.2 LJCA). Esta facultad constituye, en cierto modo, una traslación del art. 338 LEC, que siempre puede aplicarse con carácter supletorio.

En cuanto a la necesidad de la prueba, la misma procederá cuando exista disconformidad en los hechos y que éstos, a juicio del órgano jurisdiccional, resulten trascendentes para resolver el litigio. De modo que no basta que existan relatos fácticos contradictorios, sino que además el juzgador considere que la controversia fáctica resulta trascendente para resolver el pleito.

Sin embargo, en todos los recursos contencioso-administrativos que versen sobre materia sancionadora o disciplinaria se recibirá el procedimiento a prueba (art. 60.3 LJCA).

En cuanto a la regulación de la prueba, el art. 60.3 de la LJCA indica que “*La prueba se desarrollará con arreglo a las normas generales para el proceso civil*”, con un plazo de treinta días para su práctica, si bien se admitirán aquellas pruebas que se practiquen fuera de dicho plazo siempre que el retraso no sea imputable a la parte que la propuso. Aquí el problema radica en que hay remisión expresa en relación al desarrollo de la prueba, cuando en realidad la remisión debe ser a la totalidad de los medios de prueba del proceso civil y las reglas para su valoración, todo lo cual resulta de aplicación en virtud de la Disposición Final 1ª de la LJCA que establece la supletoriedad de la LEC¹⁴⁴, así como en el art. 4 de la LEC¹⁴⁵.

De este modo, rigen los medios de prueba contenidos en el art. 299 de la LEC, de modo que se podrán proponer y practicar el interrogatorio de partes, la documental pública y privada, el dictamen de peritos, el reconocimiento judicial, el interrogatorio de testigos, los medios de reproducción de la palabra, el sonido y la imagen, así como cualquier otro medio.

En cuanto al orden para la práctica de los medios de prueba será, de acuerdo con el art. 300 de la LEC, el siguiente:

- En primer lugar, los documentos y dictámenes habrán de ser aportados con los escritos rectores de demanda y contestación¹⁴⁶, con las excepcio-

Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio, op. cit., pp. 462-476; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 619-633.

144 La Disposición Final 1ª de la LJCA, bajo el título “*Supletoriedad de la Ley de Enjuiciamiento Civil*” preceptúa que “*En lo no previsto por esta Ley, regirá como supletoria la de Enjuiciamiento Civil*”.

145 El art. 4 de la LEC, bajo el título de “*Carácter supletorio de la Ley de Enjuiciamiento Civil*”, dispone que “*En defecto de disposiciones en las leyes que regulan los procesos penales, contencioso-administrativos, laborales y militares, serán de aplicación, a todos ellos, los preceptos de la presente Ley*”.

146 Con carácter general, en relación al ámbito de la prueba pericial, cfr., MUÑOZ SABATÉ, L., *Curso de probática judicial*, 1.ª ed., Las Rozas (Madrid), La Ley, 2009, p. 46, ss.; PÉREZ GIL, J., *El conocimiento científico en el proceso civil. Ciencia y tecnología en tela de juicio*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, p. 70, ss.

nes previstas en el art. 56.4 de la LJCA, en relación con los arts. 270, 338 y concordantes de la LEC¹⁴⁷.

- En segundo lugar, salvo que el órgano jurisdiccional -de oficio o a instancia de parte- acuerde en otro sentido, las pruebas se practicarán en el juicio o vista por el orden siguiente:
 - 1.º Interrogatorio de las partes, con especial relieve del interrogatorio por escrito de las Administraciones Públicas y sus organismos (ex-art. 315 LEC)¹⁴⁸;
 - 2.º Interrogatorio de testigos¹⁴⁹;
 - 3.º Declaraciones de peritos sobre sus dictámenes o presentación de éstos, cuando excepcionalmente se hayan de admitir en ese momento¹⁵⁰;
 - 4.º Reconocimiento judicial¹⁵¹, cuando no se haya de llevar a cabo fuera de la sede del tribunal; y
 - 5.º Reproducción ante el tribunal de palabras, imágenes y sonidos captados mediante instrumentos de filmación, grabación y otros semejantes¹⁵².

En la práctica, y de modo generalizado, tanto los Juzgados como las Salas de lo Contencioso-Administrativo vienen acordando la práctica de todas las pruebas en una vista al efecto, lo que resulta completamente congruente con los principios de oralidad, concentración e inmediación¹⁵³.

147 Cfr., FERNÁNDEZ VALVERDE, R., "La jurisprudencia y la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", cap. cit., p. 288, alerta sobre la necesidad de que los medios de prueba del demandante deben proponerse en función de la contestación.

148 Sobre las dificultades del interrogatorio de partes en el proceso contencioso-administrativo, véase, BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, 3.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2006, pp. 263-272; BLANQUER CRIADO, D. V.; *La prueba y el control de los hechos por la jurisdicción contencioso-administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 346-377; ORDÓÑEZ SOLÍS, D., *La prueba en el procedimiento contencioso-administrativo*, 1.ª ed., Madrid, Reus, 2011, pp. 94, s.

149 Cfr., BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, op. cit., pp. 272-283; BLANQUER CRIADO, D. V.; *La prueba y el control de los hechos por la jurisdicción contencioso-administrativa*, op. cit., pp. 422-430.

150 Para una visión de conjunto, véase, FLORES PRADA, I., *La prueba pericial de parte en el proceso civil*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, p. 305, ss.

Sobre la prueba pericial en el proceso contencioso-administrativo, véase, BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, op. cit., 283-315; BLANQUER CRIADO, D. V.; *La prueba y el control de los hechos por la jurisdicción contencioso-administrativa*, op. cit., pp. 377-415.

151 Cfr., BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, op. cit., pp. 362-365; BLANQUER CRIADO, D. V.; *La prueba y el control de los hechos por la jurisdicción contencioso-administrativa*, op. cit., pp. 431-436.

152 Cfr., BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, op. cit., pp. 353-362. Por el contrario, BLANQUER CRIADO, D. V.; *La prueba y el control de los hechos por la jurisdicción contencioso-administrativa*, op. cit., no hace referencia alguna a la prueba de reproducción de medios, pp. 343-436.

153 Cfr., CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M.; ZAPATA HÍJAR, J. C., *La incidencia de la Ley de Enjuiciamiento Civil en el proceso contencioso-administrativo*, op. cit., p.121, s. Por contra, en nuestra opinión, la LJCA debe desenvolverse en materia de prueba conforme a la LEC, que consagra plenamente el principio de oralidad.

El art. 60.5 LJCA, reproduciendo el art. 74.5 de la LJCA de 1956, dispone que las Salas podrán delegar en uno de sus Magistrados o en un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo la práctica de la prueba, así como el privilegio de que el representante de la Administración pueda delegar en un funcionario la facultad de intervenir en la práctica de las pruebas.

En relación con la posibilidad de delegar la práctica de la prueba en un Magistrado o en otro órgano jurisdiccional resulta incompatible con el principio de inmediación y el derecho al juez predeterminado por la ley.

Sobre la facultad de delegar en un funcionario la facultad de intervenir en la práctica de prueba tampoco responde a lógica alguna hoy, sin perjuicio de que la Administración acompañe informes de sus propios funcionarios o interese como prueba el interrogatorio de determinados funcionarios en calidad de testigos y, sobre todo, de testigos-peritos.

Por todo lo cual, postulamos la eliminación del apartado 5 del art. 60 de la LJCA.

Igualmente, carece de sentido mantener el apartado 6 del art. 60 de la LJCA, redactado de modo confuso tal que dispone:

“En el acto de emisión de la prueba pericial, el Juez otorgará, a petición de cualquiera de las partes, un plazo no superior a cinco días para que las partes puedan solicitar aclaraciones al dictamen emitido”.

Redacción desafortunada, pues no se alcanza a comprender si las partes deben solicitar al “Juez” -que no a la Sala-, otorgar plazo para que las partes puedan solicitar aclaraciones al dictamen (*sic*), como si los dictámenes pudiesen responder por sí. En este sentido, BAJARDÍ PASCUAL se inclina por generalizar la oralidad en la prueba pericial a fin de reforzar los principios de inmediación y contradicción, de modo que se supere el hecho de que el perito ratifique su informe en la Secretaría del órgano jurisdiccional sin intervención pública. En su opinión debe generalizarse la práctica del careo entre peritos como el medio más idóneo para valorar conjuntamente las distintas pruebas periciales concurrentes en un mismo procedimiento¹⁵⁴.

Resulta más sencillo acudir al art. 347 de la LEC para que las partes, al aportar sus informes, indiquen la intervención que deban tener los peritos, siempre que el tribunal considere necesaria tal intervención¹⁵⁵.

154 BARDAJÍ PASCUAL, G., “Veinte años de vigencia de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: Cuestiones vinculadas a la prueba pericial”, en CUDERO BLAS, J.; PONCE SOLÉ, J. (Coords.), *Balance y perspectivas de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su XX aniversario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, p. 228, s.

155 El art. 347 de la LEC, bajo el título de “Posible actuación de los peritos en el juicio o en la vista” preceptúa lo siguiente:

“1. Los peritos tendrán en el juicio o en la vista la intervención solicitada por las partes, que el tribunal admita.

Consideramos plenamente aplicable el art. 346 de la LEC, que prevé que el informe del perito judicial se trasladará a las partes “*por si consideran necesario que el perito deba intervenir en el juicio o en la vista a los efectos de que aporte las aclaraciones o explicaciones que sean oportunas*”.

Por lo demás, rechazamos los intentos de atribuir o compartir funciones del juzgador con el perito¹⁵⁶, so pretexto de un mejor conocimiento científico, pues equivaldría a transferir o compartir con el perito la función jurisdiccional, que es exclusiva de los jueces y magistrados que conforman el poder judicial.

Por todo lo cual, consideramos necesario suprimir el apartado 6 del art. 60 de la LJCA.

En igual sentido, consideramos la necesidad de suprimir los apartados 7 y 8 del art. 60 de la LJCA, toda vez que son reproducciones de reformas introducidas en la propia LEC.

El apartado 7 del art. 60 consagra la inversión de la carga de la prueba en discriminaciones de naturaleza sexual, reproduciendo el art. 217.5 de la LEC, lo cual carece de sentido, sobre todo si la LJCA no contiene, con carácter general, reglas de valoración de la prueba¹⁵⁷, debiendo acudir al art. 217 de la LEC.

En igual sentido, el nuevo apartado 8 del art. 60 de la LJCA preceptúa que la presentación de documentos en actuaciones procesales desarrolladas por videoconferencia se ajustará a lo establecido sobre el uso de las tecnologías en la Administración de Justicia, algo que ya recoge igualmente el art. 217.5 de la LEC, y que

El tribunal sólo denegará las solicitudes de intervención que, por su finalidad y contenido, hayan de estimarse impertinentes o inútiles, o cuando existiera un deber de confidencialidad derivado de la intervención del perito en un procedimiento de mediación anterior entre las partes.

En especial, las partes y sus defensores podrán pedir:

1.º *Exposición completa del dictamen, cuando esa exposición requiera la realización de otras operaciones, complementarias del escrito aportado, mediante el empleo de los documentos, materiales y otros elementos a que se refiere el apartado 2 del artículo 336.*

2.º *Explicación del dictamen o de alguno o algunos de sus puntos, cuyo significado no se considerase suficientemente expresivo a los efectos de la prueba.*

3.º *Respuestas a preguntas y objeciones, sobre método, premisas, conclusiones y otros aspectos del dictamen.*

4.º *Respuestas a solicitudes de ampliación del dictamen a otros puntos conexos, por si pudiera llevarse a cabo en el mismo acto y a efectos, en cualquier caso, de conocer la opinión del perito sobre la posibilidad y utilidad de la ampliación, así como del plazo necesario para llevarla a cabo.*

5.º *Critica del dictamen de que se trate por el perito de la parte contraria.*

6.º *Formulación de las tachas que pudieren afectar al perito.*

2. *El tribunal podrá también formular preguntas a los peritos y requerir de ellos explicaciones sobre lo que sea objeto del dictamen aportado, pero sin poder acordar, de oficio, que se amplíe, salvo que se trate de peritos designados de oficio conforme a lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 339”.*

156 Cfr., MONTERO CHINER, M. J., “Ciencia, tecnología, garantías. Bases para una reflexión sobre la reforma efectiva de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, en MONTORO CHINER, M. J.; CASADO CASADO, L.; FUENTES I GASÓ, J. R. (eds.), *La jurisdicción Contencioso-Administrativa ante la encrucijada de su reforma*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 100-106.

157 Sobre la ausencia de distribución de carga de la prueba en el proceso contencioso-administrativo, cfr., BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, op. cit., pp. 181-212; PALAO TABOADA, C., “La prueba en el proceso contencioso-administrativo”, *Revista española de Derecho Administrativo*, Núm. 163, abril-junio 2014, pp. 10-13.

constituye una norma de reenvío a “*la Ley que regule el uso de las tecnologías*” en el ámbito de la Justicia¹⁵⁸. Por ello, consideramos necesario eliminar este apartado.

6.2. Pruebas acordadas de oficio

Una de las singularidades del proceso contencioso-administrativo frente al civil es la derogación del principio de aportación de parte, que se encuentra incluido en el principio de justicia rogada (art. 216 LEC). Por lo que el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo podrá acordar de oficio cuantas pruebas considere pertinentes (art. 61.1 LJCA)¹⁵⁹. Añadiendo que finalizado el periodo de prueba y hasta que el pleito sea declarado concluido podrá acordarse también la práctica de diligencias de prueba (art. 61.1 y 2 LJCA). Aquí, consideramos más lógico indicar que la Sección (hasta ahora el Juzgado) o Sala podrán acordar de oficio cuantas pruebas consideren pertinentes, sin restricción del momento, siendo de la opinión de emplear la diligencia final del proceso civil, tal y como prevé el art. 435.2 de la LEC¹⁶⁰, como instrumento adecuado si se mantienen dudas tras la fase de vista o conclusiones.

Por lo demás, resulta innecesario mantener el apartado 3 del art. 61 de la LJCA, en el sentido de que las partes tendrán intervención en las pruebas que se practiquen de oficio, toda vez que las mismas deben tener participación en todas las pruebas del proceso, so pena de causar indefensión.

Si el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo acordara de oficio la práctica de una prueba y las partes no tuviesen oportunidad para alegar sobre ello en la vista o en escrito de conclusiones, se les dará cinco días para hacer alegaciones (art. 61.4 LJCA). Dicho precepto, que procede de la LJCA de 1956, se corresponde con la previsión del art. 436.1 de la LEC.

Finalmente, el art. 61.5 LJCA preceptúa que el Juez -que no la Sala- podrá acordar, de oficio, previa audiencia de las partes, o a instancia de estas la extensión de los efectos de las pruebas periciales a los procedimientos conexos, lo que puede causar indefensión dado que no han tenido intervención en dicha prueba

158 El apartado 8 del art. 60 de la LJCA ha sido introducido por el artículo 102.13 del Real Decreto-ley 6/20223, de 19 de diciembre, mientras que el apartado 5 del art. 217 de la LEC, con idéntico tenor literal lo ha sido por el art. 103.50 del mismo Real Decreto-ley.

159 GARCÍA PÉREZ, M., “Artículo 61”, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 482-485; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 476-482; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 633-640.

160 El art. 435.2 de la LEC preceptúa que “2. *Excepcionalmente, el tribunal podrá acordar, de oficio o a instancia de parte, que se practiquen de nuevo pruebas sobre hechos relevantes, oportunamente alegados, si los actos de prueba anteriores no hubieran resultado conducentes a causa de circunstancias ya desaparecidas e independientes de la voluntad y diligencia de las partes, siempre que existan motivos fundados para creer que las nuevas actuaciones permitirán adquirir certeza sobre aquellos hechos*”.

pericial¹⁶¹. Debe resaltarse que no es que se extienda la eficacia procesal de la sentencia, la cosa juzgada, como sucede en los pleitos testigos, sino la valoración de un medio de prueba concreto. Con la consecuencia de prorratear el importe de las correspondientes costas procesales entre los que resulten obligados a su pago.

6.3. Vista y conclusiones¹⁶²

Las partes podrán solicitar que se celebre vista, que se presenten conclusiones o que el pleito sea declarado concluso, sin más trámites, para sentencia (art. 62.1 LJCA)¹⁶³.

Dicha solicitud podrá presentarse mediante otrosí en los escritos de demanda y contestación o por escrito en el plazo de cinco días desde que se notifique la diligencia de ordenación declarando la conclusión del periodo de prueba (art. 62.2 LJCA).

El letrado o letrada de Administración de Justicia acordará la celebración de vista o la formulación de conclusiones si lo solicitan ambas partes, lo solicita el demandante o, cuando habiéndose practicado prueba, lo solicite cualquiera de las partes, sin perjuicio de la facultad del juez o tribunal de acordarlo. El Juez o Sala, excepcionalmente, podrá acordar la celebración de vista o la formulación de conclusiones escritas (art. 62.3 y 4 LJCA).

En este punto, consideramos que se podrían ampliar las oportunidades, para lo cual bastaría indicar que ha lugar a la celebración de vista o trámite de conclusiones escritas si lo pide alguna de las partes o lo estima necesario el juzgador.

6.4. Celebración de vista¹⁶⁴

Si se acuerda la celebración de vista, el letrado o letrada de Administración de Justicia señalará la audiencia por riguroso orden de antigüedad de los asuntos. No obstante, se otorgará prioridad, por este orden, (1^o) a los procedimientos para la protección de los derechos fundamentales, (2^o) a los recursos directos contra disposiciones generales y (3^o) por acuerdo motivado del juez o tribunal a aquellos asuntos en los que concurran circunstancias excepcionales (63.1 en relación con los arts. 66 y 114.3, todos ellos, de la LJCA).

161 SsTS, Sala 3.ª, de 26 de febrero de 2013 (rec. 1437/2013) y de 16 de marzo 2015 (rec. 4978/2011).

162 Véase, PALOMAR OLMEDA, A., "El Procedimiento Ordinario. Conclusión y Vista", en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2.ª ed., op. cit., pp. 909-949.

163 FERNÁNDEZ MONTALVO, R., "Artículo 62", en ESPÍN TEMPLADO, E., (Coord.), *Comentarios de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, op. cit., pp. 396-400.

164 Véase, GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 485-488; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 646-655; FERNÁNDEZ MONTALVO, R., "Artículo 63", en ESPÍN TEMPLADO, E., (Coord.), *Comentarios de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, op. cit., pp. 401-407.

En la vista, las partes expondrán por su orden sus alegaciones. El juez o tribunal podrán invitar a los defensores de las partes a que concreten los hechos y puntualicen, aclaren o rectifiquen cuanto sea preciso para delimitar el objeto de debate (art. 63.2 LJCA).

Las sesiones de la vista, así como del resto de actuaciones orales, se documentarán con arreglo a lo previsto por los arts. 146 y 147 de la LEC, debiendo asegurar la oficina judicial la correcta incorporación de la grabación de la imagen y el sonido al expediente judicial electrónico (art. 63.3 LJCA). A lo que se añade que, siempre que se cuente con los medios tecnológicos necesarios, deberán garantizar la autenticidad e integridad de lo grabado y reproducido, debiendo asistir el letrado o letrada de Administración de Justicia para levantar acta sucinta solo cuando lo soliciten las partes previamente, al menos dos días antes (art. 63.4 LJCA), o el LAJ lo repute oportuno en atención a la complejidad del asunto. Dicho de otro modo, (1º) si no existe mecanismo de garantía (firma electrónica), se grabarán las sesiones con los medios de grabación de imagen y sonido, procediendo a redactar el acta con el contenido que se señala; y (2º) si no existen medios de grabación o no están disponibles u operativos, se procederá a redactar el acta tradicional de modo completo.

En todo caso, si dichos mecanismos de garantía de las grabaciones no se pudiesen utilizar, el letrado o letrada de Administración de Justicia deberá consignar en el acta: el número y clase de procedimiento, lugar y fecha de celebración, tiempo de duración, asistentes, alegaciones, resoluciones que adopte el Juez o Tribunal, así como las circunstancias e incidencias que no pudieran constar. Así mismo, indica que “*a este acta se incorporarán los soportes de grabación de las sesiones*” (art. 63.5 LJCA) (*sic*). Más confuso resulta el apartado 6 del art. 63, al preceptuar que cuando los medios de registro no se pudiesen utilizar el letrado o letrada de Administración de Justicia extenderá acta de cada sesión, recogiendo las alegaciones de las partes, las incidencias y reclamaciones producidas y las resoluciones adoptadas.

Por último, el apartado 7 del art. 63 indica que cuando sea preciso redactar el acta, la misma se realizará por procedimientos informáticos, salvo que no sea posible, en cuyo caso se extenderá en papel y que, al acabar el acto, el letrado o letrada de Administración de Justicia leerá el acta, haciendo las rectificaciones que las partes reclamen, siendo firmada por el mismo, tras el Juez o Presidente de la Sala, las partes, sus representantes y, en su caso, los peritos.

Sin duda, lo más correcto sería eliminar los apartados 3 a 7, ambos inclusive, del art. 63 de la LJCA, para sustituirlos por un único apartado 3 de remisión a las normas generales contenidas en la LEC en cuanto a la grabación y documentación de la vista.

6.5. Conclusiones escritas¹⁶⁵

Si se acuerda el trámite de conclusiones, las partes presentarán unas alegaciones sucintas sobre los hechos, la prueba practicada y los fundamentos jurídicos de sus pretensiones (art. 64.1 LJCA).

Dichas conclusiones se formularán en un plazo de diez días, de modo sucesivo por los demandantes y los demandados, aunque cada grupo las presentará de modo simultáneo (art. 64.2 LJCA); es decir, primero presentarán las conclusiones los demandantes en un único plazo y después las partes demandadas en otro plazo también único.

6.6. Disposiciones comunes a la vista y las conclusiones¹⁶⁶

Tanto en la vista como en el escrito de conclusiones no podrán plantearse cuestiones que no hayan sido abordadas en la demanda y la contestación (art. 65.1 LJCA), pero sí adicionar cualquier fundamentación no expuesta en los respectivos escritos rectores.

Así mismo, el demandante podrá solicitar en la vista o en las conclusiones que la sentencia contenga el pronunciamiento concreto sobre la existencia y cuantía de los daños y perjuicios, si ya constasen probados en autos (art. 65.3 LJCA).

Celebrada la vista o presentadas las conclusiones, el órgano jurisdiccional declarará que el pleito ha quedado concluso para sentencia, salvo que se acuerde la práctica de diligencia probatoria final (art. 64.4 LJCA).

Cuando el Juez o Tribunal juzgue oportuno que en la vista o en las conclusiones se traten motivos relevantes para el fallo y distintos de los alegados, lo indicará a las partes mediante providencia, otorgando un plazo de diez días para formular alegaciones sobre ello (art. 65.2 LJCA).

Dicha previsión es independiente de la contenida en el art. 33 de la LJCA, una vez concluso el pleito para dictar sentencia, cuando el juez o tribunal considere que pueden existir motivos distintos de los alegados para fundar el recurso o la oposición, otorgando a las partes un plazo de diez días para oír las sobre dicho extremo.

El señalamiento para votación y fallo se ajustará al orden de antigüedad, salvo en el proceso de derechos fundamentales, recursos directos contra disposiciones generales o se acuerde motivadamente (art. 64.3 LJCA). Lo cual resulta reiterativo con lo dispuesto en el art. 66 que a tal efecto dispone en términos más completos lo que sigue:

165 Véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 1185-1188.

166 GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 488-490; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 655-661.

“Los recursos directos contra disposiciones generales gozarán de preferencia y, una vez conclusos, serán antepuestos para su votación y fallo a cualquier otro recurso contencioso-administrativo, sea cual fuere su instancia o grado, salvo el proceso especial de protección de derechos fundamentales”.

Por ello, postulamos la armonización completa de la LJCA, de modo que el orden de preferencias en la tramitación y resolución de los recursos contencioso-administrativos en sus diversas instancias se acomode a estos parámetros, evitando reiteraciones.

Como propuesta, invitamos a considerar la posibilidad de que en aquellos casos en los que ha lugar a la práctica de la prueba, y que la misma se desarrolla en vista al efecto, se posibilite el trámite de conclusiones en dicha vista oral. Obviamente, en dicha vista debe desarrollarse la prueba de interrogatorios, testificales, periciales y de medios, para lo cual se ha debido de tener acceso a toda la prueba documental con carácter previo (oficios a las Administraciones públicas con sus correspondientes remisiones, etc.). Entonces y solo entonces, en unidad de acto, podría tener lugar la práctica de las diversas pruebas y el trámite de la vista para exponer las alegaciones, tal y como sucede en el proceso ordinario civil, en cuyo acto de juicio acontece la práctica de la prueba y el trámite de conclusiones. Para ello, habría que aumentar los poderes del juzgador en orden a convocar a las partes a la vista para la celebración de la prueba y para formular, a continuación, de viva voz, las alegaciones sucintas subsiguientes. Esta propuesta modificativa significaría un aumento de los principios de oralidad, concentración e inmediatez en el proceso contencioso-administrativo, con un ahorro de tiempo, tanto por las partes como por la oficina judicial y por el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo.

7. SENTENCIA

La sentencia es el modo normal de finalización del proceso por la que el titular del órgano jurisdiccional pone fin a la controversia, resolviendo todas las cuestiones planteadas¹⁶⁷. Por ello, el art. 218 de la LEC preceptúa que las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y con las demás pretensiones de las partes, deducidas oportunamente en el pleito¹⁶⁸.

167 Con carácter general, véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 1203-1280; CASTILLEJO MANZANARES, R., *El proceso contencioso-administrativo. Primera instancia y ejecución del procedimiento ordinario*, op. cit., pp. 255-276.; MOZO SEOANE, A., *Manual de la jurisdicción contencioso-administrativa*, op. cit., pp. 99-116; MEDINA GONZÁLEZ, S., “La sentencia y otros modos de terminación del proceso”, en BACIGALUPO SAGGESE, M. (et. al.), *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 145-162; GONZÁLEZ GARCÍA, S., *Proceso contencioso-administrativo*, op. cit., pp. 109-112.

168 Véase, DAMIÁN MORENO, J., “Artículo 218”, en LORCA NAVARRETE, A.M. (Dir.) y GUILARTE GUTIÉRREZ, V., *Comentarios a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*, 2.ª ed., T. II, Valladolid, Lex Nova, 2000, pp. 1427-1432; TAPIA FERNÁNDEZ, I., “Artículo 218. Contestación y forma de la contestación de la demanda”, en

De acuerdo con el art. 33 de la LJCA, los jueces y tribunales de lo contencioso-administrativo juzgarán dentro del marco de las pretensiones ejercitadas y los motivos que fundamenten el recurso y la oposición.

La sentencia se dictará en diez días desde que el pleito haya sido declarado concluso, algo que se incumple en la práctica en la mayoría de los casos por razones de carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales. A tal efecto, el art. 67.2 LJCA prevé que, cuando el Juez o Tribunal aprecie que la sentencia no podrá dictarse dentro del plazo señalado, lo razonará debidamente y señalará una fecha posterior concreta en la que se dictará la misma, con notificación a las partes.

La sentencia pondrá fin al proceso y decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso (art. 67.1 LJCA).

7.1. Contenido de la sentencia

La sentencia necesariamente deberá inadmitir la pretensión, sin entrar en el fondo del asunto, o proceder a estimar -total o parcialmente- las pretensiones o, por el contrario, a desestimar dichas pretensiones. Así lo dispone el art. 68 de la LJCA al indicar que la sentencia contendrá alguno de los siguientes fallos: *a)* inadmitir el recurso contencioso-administrativo, *b)* estimar el recurso contencioso-administrativo, o *c)* desestimar el recurso contencioso-administrativo.

Además de pronunciarse necesariamente sobre las costas del proceso.

a) Inadmisibilidad

Si el recurso incurre en alguna de las causas de inadmisibilidad¹⁶⁹, la sentencia lo razonará en su motivación y el fallo lo declarará así, de modo que no entrará a resolver sobre el fondo.

La sentencia inadmitirá el recurso o alguna de las pretensiones en los casos siguientes:

a) Que el Juzgado o Tribunal carezca de jurisdicción (art. 69.a) LJCA). En este caso, el órgano jurisdiccional deberá indicar, con su declaración de falta de

CORDÓN MORENO, F.; ARMENTA DEU, T.; MUERZA ESPARZA, J. J.; TAPIA FERNÁNDEZ, I. (Coords.), *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Vol. I, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2001, pp. 789-795; COLOMER HERNÁNDEZ, I., *La motivación de las sentencias: sus exigencias constitucionales y legales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, pp. 157-324; TARUFFO, M., *La motivación de la sentencia civil*, 4.ª ed., (trad. Córdova Vianello), Madrid, Trotta, 2011, pp. 213-292; HERNÁNDEZ MARÍN, R., *Razonamientos en la sentencia judicial*, Madrid, Marcial Pons, 2013, pp. 243-282; IGLESIAS MACHADO, S., *La sentencia en el proceso civil*, Madrid, Dykinson, 2015, pp. 25-51; ÁLVAREZ SÁNCHEZ DE MOVELLÁN, P., *Los requisitos internos de la sentencia civil*, Madrid, Dykinson, 2021, pp. 77-194.

169 Véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 1289-1305; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 521-548; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 692-709.

jurisdicción, cuál es el concreto orden jurisdiccional que estime competente, concediendo al actor un plazo de un mes para comparecer ante el órgano jurisdiccional competente al objeto de tenerle por personado en plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo, tal y como prevén los arts. 51.6 y 59.4, con relación a los arts. 5.3 y 7.3, todos ellos de la LJCA. En este punto, puede parecer engorroso esperar a sentencia para la declaración de inadmisibilidad por falta de jurisdicción o competencia, a pesar de que deba apreciarse de oficio o denunciarse en el trámite de alegaciones previas, pudiendo reiterarse en la contestación si dicha excepción es desestimada. Entonces, ¿por qué no privar a la sentencia de pronunciarse sobre la inadmisibilidad? Simplemente, sería peor que el pronunciamiento lo pueda ser en una instancia ulterior, acumulando mayores esfuerzos y tiempos. Por ello, optamos por mantener la dicción actual.

b) Que se hubiera interpuesto por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada (art. 69.b) LJCA). Los requisitos sobre capacidad, legitimación y postulación procesal afectan a las partes en el proceso. En cuanto a la falta de postulación procesal, se trata de un requisito subsanable. Igualmente, la falta de acuerdo para litigar de las personas jurídicas (ex-art. 45.2.c) LJCA) también comporta la inadmisibilidad del recurso. En el mismo sentido, debe interpretarse la falta de cumplimiento de las condiciones del art. 45.2.e) LJCA.

Por el contrario, la falta de legitimación puede ser una cuestión de fondo, referida a la relación jurídico-material, y que, por tanto, debe conllevar la desestimación del recurso. En cualquier caso, los requisitos de capacidad y legitimación deben ser interpretados de modo favorable al principio “*pro actione*”.

c) Que tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación (art. 69.c) LJCA). Entre cuyos supuestos se encuentran aquellas cuestiones expresamente atribuidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social, aunque estén relacionadas con la actividad de la Administración pública (art. 3 LJCA), los actos administrativos de trámite que no decidan el fondo ni causen indefensión (art. 25.1 LJCA), o que sean reproducción de otros anteriores o confirmatorios de otros consentidos por no haber sido recurridos (art. 28 LJCA)¹⁷⁰.

d) Que recaiga sobre cosa juzgada o exista litispendencia (art. 69.d) LJCA). Veámoslas:

La existencia de cosa juzgada implica la existencia de un pronunciamiento firme, que impide reiterar dicha controversia. El art. 222.1 de la LEC determina que la cosa juzgada de las sentencias firmes, sean estimatorias o desestimatorias, excluirá un ulterior proceso cuyo objeto sea idéntico al del proceso en el que aquélla se produjo¹⁷¹. Para apreciar la existencia de cosa juzgada deben de concu-

170 Sobre el agotamiento de los recursos administrativos previos, cfr., PADRÓS REIG, C., “El correcto agotamiento de los recursos previos. ¿Ser o no ser una vía útil?: Esta es la cuestión”, *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 60, mayo 2023, pp. 1-42.

171 Cfr., TAPIA FERNÁNDEZ, I., *El objeto del proceso. Alegaciones. Sentencia. Cosa Juzgada*, op. cit., pp. 135-197; DE LA OLIVA SANTOS, A., “La cosa juzgada civil”, *Objeto del proceso y cosa juzgada en el proceso civil*, op. cit., pp. 94-288.

rrir en ambos procesos la triple identidad de sujetos, objeto y causa de pedir. Por lo que no habrá cosa juzgada cuando sobre el mismo objeto recae una sentencia que declara la inadmisión del recurso, salvo por falta de legitimación (*sic*). La cosa juzgada, en su función negativa, supone la imposibilidad de volver a plantear el recurso al haber sido resuelto en otro proceso la misma pretensión. Sin embargo, también puede existir cosa juzgada positiva, cuando el pronunciamiento previo afecta al proceso actual, en cuyo caso, existe conexión entre ambos procesos, pero no existe una identidad entre ambos.

Existe litispendencia por la tramitación de otro proceso idéntico en el mismo o en otro órgano jurisdiccional contencioso-administrativo. Dicho gráficamente, la litispendencia se da cuando un mismo sujeto interpone dos recursos contencioso-administrativos sobre la misma disposición, acto o actuación administrativa.

La litispendencia exige los mismos requisitos que la cosa juzgada, excepto que en la litispendencia el proceso idéntico no ha concluido. Igualmente, conviene distinguir la litispendencia de aquellos casos en los que exista prejudicialidad contencioso-administrativa, en cuyo caso deberá suspenderse el proceso hasta que se resuelvan las cuestiones prejudiciales en el primer procedimiento, conforme al art. 43 de la LEC¹⁷².

En cualquier caso, la acumulación de procesos hace desaparecer la litispendencia, por cuanto que al reunirse en un mismo proceso desaparece la dualidad de litigios.

La finalidad de la litispendencia es evitar que sobre una misma controversia puedan ser dictadas dos sentencias distintas y contradictorias. La excepción de litispendencia debe apreciarse de modo estricto, pues para el caso de apreciar litispendencia, la naturaleza del proceso contencioso-administrativo impediría volver a interponer recurso contencioso-administrativo por la sencilla razón de que queda vetado impugnar actos administrativos que sean reproducción de otros anteriores firmes.

e) Que se hubiera presentado el escrito inicial del recurso fuera de plazo [art. 69.e) LJCA].

Dado que los términos y plazos son materia de orden público procesal y no son disponibles por las partes, la presentación del escrito iniciador del proceso contencioso-administrativo -se inicie por escrito de interposición o demanda-, se tendrá por caducado el recurso, conforme al principio de improrrogabilidad de los plazos para preparar o interponer recursos (art. 128 LJCA).

172 Cfr., MOZO SEOANE, A., *Manual de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, Reus, 2017, p. 110; RUIZ RISUEÑA, F., *El proceso contencioso-administrativo*, op. cit., p. 365.

b) Fallo sobre el fondo

La sentencia estimará el recurso cuando la disposición, la actuación o el acto impugnados incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder¹⁷³.

El art. 70.2 de la LJCA define la desviación de poder como “*el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico*”.

La sentencia desestimaré el recurso cuando la disposición, el acto o la actuación administrativa se ajusten a Derecho (art. 70.1 LJCA), lo que constituye una validación de la disposición o actuación administrativa.

c) Particularidades del fallo de la sentencia estimatoria¹⁷⁴

- La sentencia que estime el recurso declarará no ser conforme a Derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o el acto recurridos. Así mismo, podrá disponer que cese o se modifique la actuación impugnada [art. 71.1.a) LJCA].

La sentencia que estime la anulación de una disposición general en ningún caso podrá sustituir los preceptos anulados ni podrá determinar el contenido discrecional de los actos anulados (art. 71.2 LJCA).

- Si se hubiese pretendido el reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, la sentencia estimatoria reconocerá dicha situación jurídica y adoptará las medidas necesarias para el pleno restablecimiento de la misma [art. 71.1.b) LJCA].
- Si pidiera la condena a dictar un acto o a realizar una actuación jurídicamente obligatoria, la sentencia estimatoria condenará a la Administración a realizar el acto o actuación debida, pudiendo establecer un plazo para que se cumpla el fallo [art. 71.1.c) LJCA].
- Si se pretendiere el resarcimiento de daños y perjuicios, la sentencia estimatoria reconocerá el derecho a la reparación, señalando quien viene obligado a indemnizar.

Así mismo, la sentencia deberá fijar el importe de la indemnización cuando los perjuicios estén suficientemente probados en autos y así lo solicite expresamente el demandante en la demanda o en la fase de vista o conclusiones. En otro

173 Véase, GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 548-555; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 709-715; FERNÁNDEZ MONTALVO, R., “Artículo 70”, en ESPÍN TEMPLADO, E., (Coord.), *Comentarios de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 455-466.

174 GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 562-572; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 715-7724.

caso, la sentencia debe establecer las bases para la determinación de su cuantía exacta, que se concretará en ejecución de sentencia [art. 71.1.d) LJCA].

7.2. Efectos de la sentencia¹⁷⁵

La sentencia que inadmita o desestime el recurso contencioso-administrativo solo producirá efectos entre las partes (art. 72.1 LJCA).

La sentencia que anule una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas.

Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde que sea publicado el fallo en el diario oficial en el que se publicó la disposición. También se publicarán las sentencias firmes que anulen un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas (art. 72.2 LJCA).

Las sentencias que anulen una disposición no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes, salvo que la anulación supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas (art. 73 LJCA)¹⁷⁶.

La estimación de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada sólo producirá efectos entre las partes, si bien tales efectos podrán extenderse en favor de terceros que no hayan intervenido en aquellos procesos que versen sobre materia tributaria, de unidad de mercado y de personal al servicio de la Administración pública, en cuyo caso, la extensión de efectos debe pedirse primero en vía administrativa y, una vez agotada esta vía, se ha de promover un incidente judicial de extensión de efectos (art. 72.3 en relación con el art. 110, ambos de la LJCA).

Igualmente, en el denominado “*pleito testigo*”, para el supuesto de que se haya acordado la suspensión de dos o más procesos que tengan idéntico objeto pero que no se hayan acumulado, los recurrentes afectados por la suspensión pueden interesar, que se extiendan a su favor los efectos de la sentencia (art. 111 de la LJCA). Se trata de un supuesto de extensión *ultra partes* de la eficacia de cosa juzgada.

8. OTROS MODOS DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

La LEC prevé, dentro del derecho de disposición de los litigantes, la posibilidad de transacción y suspensión del proceso, la renuncia y el desistimiento, el

¹⁷⁵ Véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 1339-1356; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 562-572; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 724-730.

¹⁷⁶ Véase, FERNÁNDEZ MONTALVO, R., “Artículo 73”, en ESPÍN TEMPLADO, E., (Coord.), *Comentarios de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 488-492.

allanamiento y la terminación del proceso por satisfacción extraprocesal o carencia sobrevenida de objeto (arts. 19 a 22 de la LEC). Por su parte, la LJCA recoge como modos de resolución anticipada y distintos a la sentencia el desistimiento, el allanamiento y la transacción¹⁷⁷. Interesa señalar las diferencias entre los procesos civil y contencioso-administrativo, ya que los “*otros modos de terminación del proceso civil*” están regidos por el principio dispositivo, operando el interés público de modo subsidiario, mientras que en el proceso administrativo estas instituciones están presididas en todo momento por el interés general, por lo que el margen de disponibilidad de las partes se encuentra sometido a mayores controles por el órgano jurisdiccional¹⁷⁸. Veámoslos:

8.1. Desistimiento¹⁷⁹

El desistimiento puede ser definido como aquella declaración de voluntad del actor de no continuar el proceso¹⁸⁰. La LJCA no contiene referencia alguna acerca de la “*renuncia a la acción*”¹⁸¹, dado que el desistimiento en sede contencioso-administrativa comporta la imposibilidad de reiterar posteriormente el recurso, al estar proscrita la reiteración de recursos contra actos consentidos o que sean reproducción de otros firmes [arts. 28 y 69.c) de la LJCA].

El recurrente podrá desistir en cualquier momento antes de que se emita la sentencia (art. 74.1 LJCA).

177 Sobre la formación de las otras modalidades de terminación del proceso contencioso-administrativo, véase, BREMOND TRIANA, L. M., “Génesis de la terminación anticipada en la regulación del proceso contencioso-administrativo (1845-1956)”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 186, Septiembre-diciembre 2011, pp. 137-179.

178 Con carácter general, véase, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 738-742.

179 Véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 1362-1387; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 577-585; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 742-753.

180 GUASP DELGADO, J.; ARAGONESES, P., *Derecho Procesal Civil*, 7.^a ed. (a cargo de PEDRO ARAGONESES), T. I, Madrid, Civitas, 2005, pp. 554-556; OLIVA SANTOS, A., en OLIVA SANTOS, A., Díez-PICAZO GIMÉNEZ, I., *Derecho Procesal Civil. El proceso de declaración*, 3.^a ed., Madrid, Editorial Universitaria Ramón Aceres, 2004, pp. 478-481; GIMENO SENDRA, V., *Derecho Procesal Civil (I. El proceso de declaración. Parte General)*, 4.^a ed., Madrid, UNED-Colex, 2012, pp. 254-258; RUEDA FONSECA, M. S., *El desistimiento en la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Barcelona, Bosch, 2015, p. 19, ss.

181 El art. 6.2 del Código civil permite la renuncia de derechos al indicar que “*La exclusión voluntaria de la ley aplicable y la renuncia a los derechos en ella reconocidos sólo serán válidas cuando no contrarien el interés o el orden público ni perjudiquen a terceros*”.

Sobre la renuncia, véase, CHIOVENDA, J., *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, traducción a cargo de Gómez Orbaneja, E., T. III, Madrid, Ed. Rev. Derecho Privado, 1954, p. 344; GUASP DELGADO, J.; ARAGONESES, P., *Derecho Procesal Civil*, 7.^a ed. (a cargo de PEDRO ARAGONESES), T. I, p. 553; OLIVA SANTOS, A., en OLIVA SANTOS, A., Díez-PICAZO GIMÉNEZ, I., *Derecho Procesal Civil. El proceso de declaración*, op. cit., pp. 468-475; GIMENO SENDRA, V., *Derecho Procesal Civil (I. El proceso de declaración. Parte General)*, op. cit., p. 252, s.

Para desistir el representante procesal precisa poder suficiente o ratificación del recurrente, pero si desiste la Administración pública requiere de acuerdo adoptado por el órgano competente (art. 74.2 LJCA).

El letrado o letrada de Administración de Justicia dará traslado a las partes, y en los supuestos de acción popular al Ministerio Fiscal, por un plazo común de cinco días, para que presten su conformidad o manifiesten su oposición. Si las partes prestan conformidad, dictará decreto declarando terminado el procedimiento y ordenando el archivo de los autos (art. 74.3 LJCA).

Si las partes no prestan su conformidad o el letrado o letrada de Administración de Justicia aprecia que el desistimiento puede ser contrario al interés público, dará cuenta al Juez o Tribunal para que resuelva lo que proceda (art. 74.4 LJCA). Aquí resulta obvio que el recurso contencioso-administrativo no puede mantenerse sin demandante, ya que el derecho fundamental al juez imparcial impide que un proceso continúe sin parte actora. A lo sumo, consideramos que el juzgador podría concluir dando traslado de lo ocurrido a la fiscalía, pero nada más.

Obviamente, si fueren varios los recurrentes, el procedimiento continuará respecto de aquellos que no hubieren desistido (art. 74.5 LJCA).

El desistimiento no implicará necesariamente la condena en costas, quedando estas a la decisión motivada del órgano jurisdiccional (art. 74.6 LJCA).

El apartado 7 del art. 74 de la LJCA prevé la posibilidad de rehabilitar aquellos recursos desistidos como consecuencia de haberse reconocido totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante, cuando posteriormente la Administración dictase nuevo acto revocatorio de tal reconocimiento. En tales casos, el actor podrá pedir que continúe el proceso contencioso-administrativo ya fenecido por desistimiento, que será acordado por el Juez o Tribunal, tras conceder un plazo de diez días para que las partes formulen alegaciones.

Consideramos que este precepto dirigido a la rehabilitación del recurso desistido carece de sentido toda vez que nada obsta a recurrir en vía contencioso-administrativa la nueva resolución anulatoria de la concedida en vía administrativa, en la que se puede esgrimir la mala fe de la Administración en su actuación. Por último, resulta evidente que en caso de reconocerse totalmente en vía administrativa la pretensión estamos ante una satisfacción extraprocesal, debiendo seguir los cauces del art. 76 de la LJCA, tal y como trataremos más adelante.

Por todo ello, concluimos reclamando la eliminación del apartado 7 del art. 74 de la LJCA.

El desistimiento también puede efectuarse respecto de los recursos devolutivos de apelación y de casación, en cuyos casos el letrado o letrada de Administración de Justicia declarará terminado el procedimiento por decreto, archivando los autos y devolviendo las actuaciones al órgano jurisdiccional de procedencia (art. 74.8 LJCA).

8.2. Allanamiento¹⁸²

El allanamiento puede ser definido como aquella declaración de voluntad del demandado por la que manifiesta su conformidad con las pretensiones de la parte actora¹⁸³.

En el proceso contencioso-administrativo los demandados podrán allanarse. Para el allanamiento en la jurisdicción contencioso-administrativa las partes demandadas precisan poder expreso o ratificación al efecto y en caso de que se allane la Administración precisa, además, de acuerdo adoptado por el órgano competente (arts. 75.1 y 74.2 de la LJCA).

Producido el allanamiento, el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo podrá: *a*) dictar sentencia de conformidad con las pretensiones del demandante, o *b*) en caso de entender que dicho allanamiento puede infringir el ordenamiento jurídico, lo comunicará a las partes exponiendo los motivos que pudieran oponerse a la estimación de las pretensiones y las oír por un plazo simultáneo de diez días, tras lo cual dictará la sentencia que estime ajustada a Derecho (art. 75.2 LJCA). De este modo, se consagra la facultad del tribunal para apartarse del allanamiento, como especificación del art. 21 de la LEC, que también proscribía el allanamiento cuando se hiciera en fraude de ley o supusiera renuncia contra el interés general o perjuicio de tercero.

En cualquier caso, si fueren varios los demandados, el procedimiento seguirá respecto de aquellos que no se hubiesen allanado (art. 75.3 LJCA).

Aunque el art. 75 de la LJCA simplemente habla de allanamiento, sin distinguir entre el allanamiento total y parcial, debemos entender que dicho artículo solo opera en caso de allanamiento total, pues en otro caso, el proceso debe continuar en relación con las pretensiones que no han sido objeto de allanamiento.

De cualquier modo, conviene distinguir el allanamiento de la admisión de hechos en sentido estricto, en el que una de las partes reconoce la certeza de todos o algunos de los datos facticos alegados por la contraria, con la consecuencia de limitación de la prueba.

182 Véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 1387-1403; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 585-589; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 753-764; VÁZQUEZ GARRANZO, J., "El Procedimiento Ordinario. Otros modos de Terminación del Proceso", en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2.^a ed., op. cit., pp. 1059-1076.

183 Véase, MUÑOZ ROJAS, T., *El allanamiento a la pretensión del demandante*, Pamplona, Publicaciones del Estudio General de Navarra, 1958, p. 29, ss.; GUASP DELGADO, J.; ARAGONESES, P., *Derecho Procesal Civil*, T. I, op. cit., p. 557, s.; OLIVA SANTOS, A., en OLIVA SANTOS, A., Díez-PICAZO GIMÉNEZ, I., *Derecho Procesal Civil. El proceso de declaración*, op. cit., pp. 475-478; GIMENO SENDRA, V., *Derecho Procesal Civil (I. El proceso de declaración. Parte General)*, op. cit., p. 258, s.

8.3. Satisfacción extraprocesal¹⁸⁴

La satisfacción extraprocesal sucede cuando el demandante, una vez iniciado el recurso contencioso-administrativo, obtiene de la Administración el completo reconocimiento y satisfacción de su pretensión, por lo que carece de sentido el proceso en marcha y constituye causa de terminación del mismo¹⁸⁵. Así lo indica el art. 76.1 de la LJCA:

“Si interpuesto recurso contencioso-administrativo la Administración demandada reconociese totalmente las pretensiones del demandante, cualquiera de las partes podrá ponerlo en conocimiento del Juez o Tribunal, cuando la Administración no lo hiciera”.

Cuando alguna de las partes ponga tal acontecimiento en conocimiento del tribunal, el letrado o letrada de la Administración de Justicia, previa comprobación de lo alegado, lo pondrá en conocimiento de las partes para que se pronuncien por un plazo común de cinco días, tras lo cual el juez, jueza o tribunal dictarán auto por el que se declarará terminado el procedimiento con archivo de las actuaciones.

No obstante, si el órgano jurisdiccional considera que el reconocimiento de la Administración infringe manifiestamente el ordenamiento jurídico, procederá a dictar sentencia ajustada a Derecho (art. 76.2 LJCA).

8.4. Transacción¹⁸⁶

El proceso contencioso-administrativo es susceptible de concluir mediante acuerdo o transacción¹⁸⁷. A tal efecto, en los procedimientos en primera instancia, una vez formulados los escritos de demanda y contestación, las partes podrán llegar a un acuerdo que ponga fin a la controversia, siempre que el juicio verse

184 Con carácter general, véase, GUASP DELGADO, J.; ARAGONESES, P., *Derecho Procesal Civil*, T. I, op. cit., p. 562, s.; OLIVA SANTOS, A., en OLIVA SANTOS, A., DíEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I., *Derecho Procesal Civil. El proceso de declaración*, op. cit., pp. 486-488; GIMENO SENDRA, V., *Derecho Procesal Civil (I. El proceso de declaración. Parte General)*, op. cit., pp. 260-263.

185 Véase, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 764-767; VÁZQUEZ GARRANZO, J., “El Procedimiento Ordinario. Otros modos de Terminación del Proceso”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2.ª ed., op. cit., pp. 1076-1095.

186 Con carácter general, véase, GUASP DELGADO, J.; ARAGONESES, P., *Derecho Procesal Civil*, T. I, op. cit., pp. 559-562; OLIVA SANTOS, A., en OLIVA SANTOS, A., DíEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I., *Derecho Procesal Civil. El proceso de declaración*, op. cit., p. 481, s.; GIMENO SENDRA, V., *Derecho Procesal Civil (I. El proceso de declaración. Parte General)*, op. cit., pp. 249-252.

187 Véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 1414-1432; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 595-600; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 768-778; VÁZQUEZ GARRANZO, J., “El Procedimiento Ordinario. Otros modos de Terminación del Proceso”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2.ª ed., op. cit., pp. 1195-1111.

sobre materias susceptibles de transacción y, en particular, sobre reclamaciones de cantidad¹⁸⁸.

Para que la transacción sea posible debemos estar ante una relación jurídica incierta y que la propuesta de acuerdo no sea manifiestamente contraria al ordenamiento jurídico y no sea lesiva para el interés público o de terceros.

Igualmente, las partes podrán llegar al “reconocimiento de hechos o documentos”, que, en sí, no guarda relación con la transacción, que es un acto de disposición sobre el objeto, una fórmula autocompositiva, que conduce a la terminación del proceso, si se cumplen las exigencias señaladas. Por el contrario, el reconocimiento de hechos o documentos consiste en que, a instancias del tribunal, por una parte, que tenga lugar un medio de prueba, la declaración de la parte que reconoce los hechos o asumir el contenido de una prueba documental.

En ambos casos nos encontramos, en realidad, ante un acto de disposición de las partes que, a tenor del valor de ambos medios de prueba, prueba legal o tasada, comporta una fijación de los hechos que obliga al tribunal a tenerlos por fijados en el fallo (aunque el reconocimiento de los hechos es una presunción *iuris tantum*, art. 316.1 LEC, cuando se trata de hechos personales y perjudiciales), pero que no determina necesariamente el contenido de aquel.

Para alcanzar la transacción, los representantes de las Administraciones públicas demandadas precisarán la autorización oportuna de sus órganos.

El intento de conciliación entre las partes no suspenderá el curso de las actuaciones salvo que todas las partes personadas lo solicitasen y podrá producirse en cualquier momento anterior al día en que el pleito haya sido declarado concluso para sentencia (art. 77.2 LJCA).

El juez o tribunal dictará auto de homologación declarando terminado el proceso por acuerdo de las partes, siempre que lo acordado no sea manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico ni lesivo para el interés público o de terceros (art. 77.3 LJCA).

8.5. La inaplicación de la caducidad de la instancia

El art. 237 y siguientes de la LEC prevé la posibilidad de declarar la caducidad del proceso por el transcurso del tiempo, de modo que si el pleito en primera instancia permanece sin actividad procesal alguna durante el plazo de dos años se tendrá por caducado, debiendo las partes interponer nueva demanda¹⁸⁹. Sin embargo, esta institución no puede ser aplicada al proceso contencioso-adminis-

188 Véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., “La transacción en el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 145, enero-abril 1998, pp. 7-28.

189 Véase, MUÑOZ ROJAS, T., *Caducidad de la instancia judicial*, Madrid, Ed. Rialp, S.A., 1963, p. 21; OLIVA SANTOS, A., en OLIVA SANTOS, A., Díez-PICAZO GIMÉNEZ, I., *Derecho Procesal Civil. El proceso de declaración*, op. cit., p. 483, s.; GUASP DELGADO, J.; ARAGONESES, P., *Derecho Procesal Civil*, T. I, op. cit., pp. 563-568.

trativo, el cual por desgracia puede incurrir -y de hecho incurre- en situaciones de inactividad durante largos periodos de tiempo, debido a la saturación y retraso de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁹⁰. De aplicar esta institución resultaría imposible volver a interponer recurso contencioso-administrativo al devenir extemporáneo.

En nuestra opinión, admitir la caducidad en el proceso contencioso-administrativo podría significar permitir la vulneración del derecho a la tutela jurisdiccional.

En cualquier caso, la caducidad en la instancia solo resultaría posible si ha existido previamente un acuerdo entre las partes que provoca la paralización del proceso para buscar un acuerdo, conforme al art. 19.4 LEC, y luego ellas no solicitan su reanudación (art. 179.2 LEC). Cualquier otro supuesto de paralización del proceso, ajeno a la voluntad de las partes, no provoca la caducidad de la instancia (arts. 236 y 238 de la LEC).

B/ PROCEDIMIENTO ABREVIADO

9. PROCEDIMIENTO ABREVIADO

El procedimiento abreviado constituye una de las grandes novedades de la LJCA de 1998, cuya finalidad era agilizar el proceso contencioso-administrativo¹⁹¹.

La regulación del procedimiento abreviado se contiene en el art. 78 de la LJCA¹⁹², sin perjuicio de que remite a las disposiciones de la LJCA para complementar dicha regulación (art. 78.23 LJCA).

190 En este sentido, VÁZQUEZ GARRANZO, J., "El Procedimiento Ordinario. Otros modos de Terminación del Proceso", en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2.^a ed., op. cit., pp. 1112-1115; VALIÑO CES, A., "Otros modos de terminación del proceso contencioso-administrativo (I)", en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 431-492.

191 Para una valoración crítica del procedimiento abreviado, véase, CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M.; ZAPATA HIJAR, J. C., *El Procedimiento Abreviado en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 2.^a ed., Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2002, pp. 77-91.

192 Véase, BORRAJO INIESTA, I., "Artículo 78", *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 559-577; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 1433-1449; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 600-616; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 779-810; VÁZQUEZ GARRANZO, J., "El procedimiento abreviado", en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2.^a ed., op. cit., pp. 1129-1279; FERNÁNDEZ MONTALVO, R., "Artículo 78", en ESPÍN TEMPLADO, E., (Coord.), *Comentarios de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 516-530; MARTÍN VALDIVIA, S. M., *La Jurisdicción Contenciosa: Análisis Práctico*, op. cit., pp. 535-548.

La introducción del procedimiento abreviado supone un cambio radical de paradigma respecto del juicio ordinario, que se caracteriza por un proceso que se inicia directamente con la demanda, en el que el examen del expediente administrativo, salvo que la parte lo tuviese en su poder por haberlo exigido directamente a la Administración, es ulterior. Y, junto a lo anterior, en el que no existe contestación a la demanda -salvo que no se celebre vista-, procediéndose directamente a la celebración de la vista (aunque las partes pueden entender que esta no sea necesaria), por lo que las exigencias de inmediación y oralidad se cumplen como en los restantes órdenes jurisdiccionales.

9.1. Ámbito

Serán competentes, competencia objetiva, para conocer del procedimiento abreviado las Secciones de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales de Instancia -en sustitución de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo- y, en su caso, del Tribunal Central de Instancia -hasta ahora Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo- (art. 78.1 LJCA)¹⁹³. No obstante, puede corresponder a una Sala de lo Contencioso-Administrativo conocer del recurso contencioso-administrativo abreviado cuando conozca de la inejecución de actos administrativos firmes, cuya competencia tenga atribuida, conforme al art. 29.2 LJCA.

El ámbito objetivo para el procedimiento abreviado puede serlo por razón de la materia y por razón de la cuantía.

Por razón de la materia, el procedimiento abreviado comprende:

- a) Los asuntos sobre personal al servicio de las Administraciones Públicas, excepto los referidos al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera [ex-art. 8.2.a) LJCA].
- b) Sobre extranjería y sobre admisión de peticiones de asilo político, pero no sobre las denegaciones de este último.
- c) Los asuntos de disciplina deportiva en materia de dopaje.

Por razón de la cuantía, el procedimiento abreviado se extiende a todos aquellos asuntos cuya cuantía no supere los treinta mil euros. De este modo, aquellos procedimientos que se consideren de cuantía indeterminada, aunque equivalga a dieciocho mil euros, se tramitarán por el procedimiento ordinario.

En cuanto a la actividad impugnabile, el recurso abreviado será factible frente a los actos administrativos, la inactividad administrativa y la vía de hecho.

El planteamiento desde la eficiencia procesal pasa por incrementar el ámbito cuantitativo del procedimiento abreviado, con el fin de descargar al proceso

¹⁹³ Cfr., IBARRA SÁNCHEZ, J. L., *Práctica procesal del procedimiento abreviado contencioso-administrativo. El artículo 78 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Las Rozas (Madrid), La Ley, 2014, pp. 49-80.

ordinario, lo que puede significar elevar su cuantía legal, *v. gr.*, a cincuenta mil o sesenta mil euros¹⁹⁴.

9.2. Inicio mediante demanda

El inicio del proceso abreviado mediante demanda constituye un elemento definidor del mismo.

El recurso se iniciará por demanda, a la que se acompañarán los documentos en los que el actor funde su derecho, así como los documentos de naturaleza procesal que acrediten la representación y, en su caso, la legitimación por transmisión del bien litigioso, copia del acto administrativo y, para el caso de las personas jurídicas el acuerdo para recurrir (art. 45.2 LJCA)¹⁹⁵.

El inicio del recurso contencioso-administrativo abreviado se realiza mediante demanda, careciendo del expediente administrativo. Por ello, se prevé poder modificar o ampliar los motivos de la demanda, a la vista del expediente, sin variar la pretensión. Los apartados 4 y 6 del 78 de la LJCA indican que, tras la remisión del expediente administrativo al actor y a los interesados que se hubiesen personado, “*puedan hacer alegaciones en el acto de la vista*”, al tiempo que posibilita que “*la vista comenzará con exposición por el demandante de los fundamentos de lo que pida o ratificación de los expuestos en la demanda*”.

El actor en su demanda podrá solicitar que el proceso se lleve a cabo sin necesidad de vista, indicando igualmente si interesa o no el trámite de conclusiones escritas.

La demanda habrá de ser interpuesta en el plazo de interposición correspondiente, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 46 de la LJCA.

9.3. Trámite de admisión de la demanda, citación para la vista, reclamación y entrega del expediente

Una vez presentada la demanda, el letrado o letrada de Administración de Justicia apreciará en primer lugar la jurisdicción y competencia objetiva del Tribunal y procederá a admitir la demanda. En caso de que el letrado o letrada de Administración de Justicia no aprecie la jurisdicción y competencia objetiva del tribunal, lo pondrá en conocimiento de este para que resuelva lo que proceda, conforme a lo previsto por los arts. 5.3 y 7.3 de la LJCA.

194 La cuantía del procedimiento abreviado comenzó siendo de hasta 500.000 pesetas (3.000 euros) en la *Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, que pasar a ser de hasta 13.000 euros según redacción dada por la Disposición Final 2.2 de la *Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte*, para finalmente elevarse hasta 30.000 euros por el art. 3.4 de la *Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal*.

195 Véase, CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M.; ZAPATA HIJAR, J. C., *El Procedimiento Abreviado en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, op. cit., pp. 135-148; IBARRA SÁNCHEZ, J. L., *Práctica procesal del procedimiento abreviado contencioso-administrativo. El artículo 78 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa*, op. cit., pp. 120-168.

Igualmente, si el letrado o letrada de Administración de Justicia advierte algún defecto en la demanda, requerirá al actor para subsanar el mismo en el plazo no superior a diez días, procediendo a admitir la demanda rectificadora o dar traslado al Juez para que resuelva lo que proceda sobre su admisión, conforme al art. 56.2 LJCA (que es de aplicación supletoria en virtud del apartado 23 del art. 78 de la LJCA).

Si el juzgado tiene jurisdicción y competencia objetiva, el letrado o letrada de Administración de Justicia dictará decreto citando a las partes para la vista con traslado de la demanda a la parte demandada, con indicación del día y hora, y requerirá a la Administración demandada para que remita el expediente administrativo con, al menos, quince días antes de la vista (art. 78.3 LJCA). El señalamiento de la vista se efectuará sin perjuicio de que el juez, jueza o tribunal decida si hay o no vista. Lo que obligará a sincronizar las agendas del LAJ y del juzgador.

Así mismo, la L.O. 1/2025, de 2 de enero, introduce que si en la demanda se solicitasen diligencias de preparación de la prueba a practicar en el juicio, el LAJ posibilitará su práctica -efectuando los requerimientos o librando los oficios interesados-, sin perjuicio de lo que pueda acordar el juez o tribunal sobre la admisión de la prueba en el acto de la vista (art. 78.3 de la LJCA).

En este punto, consideramos que, por razones de economía procesal, podría realizarse en un solo decreto *a)* la admisión de la demanda abreviada, *b)* dar traslado de la demanda a la parte demandada, *c)* citar a las partes para la vista y *d)* requerir a la Administración para remitir el expediente administrativo.

Finalmente, una vez recibido el expediente administrativo, el letrado o letrada de Administración de Justicia procederá a remitir el expediente administrativo a las partes para que puedan hacer alegaciones en la vista oral (art. 78.4 LJCA). En cualquier caso, una vez recibido el expediente administrativo se podrá solicitar que se complete el mismo, conforme al art. 55 de la LJCA.

9.4. Tramitación sin prueba ni vista

Si el actor pide en su demanda, mediante otrosí, que el recurso se resuelva sin recibimiento a prueba ni celebración de vista, el letrado o letrada de Administración de Justicia dará traslado a las partes demandadas para que la contesten en veinte días de plazo, apercibiéndolas de que no se admitirá la contestación si no va acompañada del expediente administrativo, tal y como preceptúa el art. 54.1 de la LJCA. Por lo que, si la Administración demandada formula contestación sin aportar el expediente administrativo, no se tendrá por formulado tal escrito de oposición. Ante ello, caben dos actitudes por la parte demandada. Veámoslas:

- Si ante la petición de la parte actora de fallar sin prueba ni vista, las partes demandadas no solicitan tal celebración, limitándose a formular la contestación por escrito, el letrado o letrada de Administración de Justicia declarará el pleito

concluso para dictar sentencia, salvo que el Juez considere necesario practicar alguna prueba.

· Las partes demandadas podrán dentro de los diez primeros días para contestar a la demanda, solicitar la celebración de la vista, para lo cual deberán indicar la disconformidad fáctica e indicar los medios de prueba a practicar distintos de los existentes en las actuaciones, así como razonar sobre su necesidad para resolver la disconformidad sobre los hechos. Así lo preceptúa el nuevo art. 78.3 de la LJCA, según redacción dada por la L.O. 1/2025, de 2 de enero, de eficiencia procesal en el Servicio Público de Justicia, de modo que se exige a la parte demandada justificar la necesidad de vista oral para aquellos casos en que la parte demandante solicita que el procedimiento abreviado se desarrolle de modo escrito.

Una vez efectuadas dichas alegaciones por la parte demandada, el juez o jueza resolverá mediante auto acordando o no la celebración de la vista.

- a) Si el juez o jueza acuerda la celebración de la vista, no cabrá recurso, y en tal caso el letrado o letrada de Administración de Justicia convocará a las partes para la celebración de la vista con indicación de día y hora, así como requerir a la Administración para que aporte el expediente administrativo con, al menos, quince días de antelación a la misma.
- b) Por el contrario, si el juez o jueza rechaza la celebración de la vista, dispondrá que se efectúe la contestación a la demanda por el plazo restante, pudiendo formularse recurso de reposición. Así mismo, una vez efectuada la contestación se abrirá un plazo de conclusiones si la parte actora lo pide en la demanda.

Así pues, en caso de pluralidad de partes demandadas, cabe que una de éstas pueda presentar contestación a la demanda y otra codemandada solicitar la celebración de vista, en cuyo caso podrían concurrir contestaciones escritas y orales en un mismo procedimiento abreviado¹⁹⁶.

De aquí que sería positivo introducir la contestación escrita en el procedimiento abreviado, al tiempo que mantener la vista, tal y como ocurre en el proceso verbal.

9.5. Comparecencia de las partes a la vista

Si el actor no compareciere en la vista se le tendrá por desistido y por condenado en costas, comparezca o no el demandado. Obviamente, si ambas partes no

196 En este punto, alerta FERNÁNDEZ VALVERDE, R., “La jurisprudencia y la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, en CUDERO BLAS, J.; PONCE SOLÉ, J. (Coords.), *Balance y perspectivas de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su XX aniversario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, p. 271, ss., al señalar que el proceso abreviado, marcado por la oralidad, brindó un marco para el ejercicio de la función jurisprudencial unipersonal, pero la excesiva carga de trabajo de muchos juzgados propició la tendencia a escapar de la oralidad.

Por nuestra parte, hemos de subrayar que la tendencia en el proceso ordinario es la búsqueda de la oralidad, a través de la comparecencia para práctica de la prueba, cuando excede de la documental.

comparecen a la vista, las costas a imponer a la parte actora deberán comprender las actuaciones previas a la comparecencia.

Si no compareciere el demandado, la vista continuará en su ausencia (art. 78.5 LJCA).

En cuanto a las reglas sobre suspensión de vistas, habrá que estar a las reglas generales dispuestas por la LEC.

9.6. Ratificación y alegaciones del demandante

La vista comenzará, previa identificación de las partes comparecientes, dando la palabra al actor para ratificar lo expuesto en su demanda, momento en el que podrá realizar aquellas rectificaciones que considere oportunas.

Así mismo, podrá adicionar “alegaciones sobre los fundamentos de lo que pida” (art. 78.6 LJCA), en virtud de elementos del expediente administrativo que resulten desconocidos o de aquellos hechos nuevos o de nueva noticia, sin que pueda modificar los elementos esenciales de su demanda¹⁹⁷.

9.7. Oposición del demandado y resolución de los óbices procesales

A continuación, se dará la palabra al demandado para contestar verbalmente a la demanda, debiendo comenzar por formular las excepciones relativas a la jurisdicción, falta de competencia objetiva y territorial o cualquier otra circunstancia que pueda impedir la válida prosecución y término del proceso mediante sentencia sobre el fondo (art. 78.7 LJCA). Aquí se pueden plantear las excepciones relativas a falta de capacidad, legitimación o representación, que el recurso tuviese por objeto actuaciones no susceptibles de impugnación, que concurriese cosa juzgada o litispendencia o que incurriera en caducidad, conforme dispone el art. 69 y concordantes de la LJCA.

En caso de formular excepciones procesales, el Juez oír al demandante y resolverá lo que proceda. Si manda proseguir la vista, el demandado podrá pedir que conste en acta su disconformidad. Igualmente, el actor podrá pedir que conste su protesta en acta si el Juez estima la falta de jurisdicción o de competencia o declara la inadmisibilidad del recurso (art. 78.8 LJCA).

Si se impugna la adecuación del proceso por razón de la cuantía, el Juez, antes de resolver, exhortará a las partes para que se pongan de acuerdo, y si no se ponen de acuerdo dará el curso que corresponda según la cuantía. Frente a dicha resolución no cabe recurso alguno. En este punto, la dicción del art. 78.9 de la LJCA permite al Juez demorar su decisión hasta antes de conclusiones.

La contestación oral puede resultar sorpresiva para la parte actora, por lo que postulamos que, al igual que en el juicio verbal del proceso civil, la misma se

¹⁹⁷ Véase, IBARRA SÁNCHEZ, J. L., *Práctica procesal del procedimiento abreviado contencioso-administrativo. El artículo 78 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa*, op. cit., pp. 222-226.

realice de modo escrito a fin de aumentar las garantías de las partes, en especial de la parte actora¹⁹⁸.

9.8. Fijación de los hechos¹⁹⁹

Si no se suscitasen cuestiones procesales o si, habiéndose suscitado, se resolviese por el Juez la continuación del juicio, se dará la palabra a las partes para fijar con claridad los hechos en que fundamenten sus pretensiones. Si no hubiere conformidad sobre ellos, se propondrán las pruebas y se practicarán las que se admitan.

Cuando de las alegaciones de las partes se desprenda la conformidad de todos los demandados con las pretensiones del actor, el carácter meramente jurídico de la controversia, la ausencia de prueba a practicar, y que las partes no deseen formular conclusiones, el Juez dejará el asunto visto para sentencia, sin más trámites.

Las partes podrán oponerse a que el proceso quede concluso para sentencia, pudiendo el Juez estimar dicha oposición y continuar la vista o proceder a desestimarla en la sentencia antes de resolver el fondo (art. 78.11 LJCA).

El trámite de fijación de hechos controvertidos, de capital importancia, para la fase de prueba, en la práctica, al igual que ocurre en el proceso verbal civil, suele omitirse con frecuencia. De modo que, una vez que acaba la fase de alegaciones, se suele dar la palabra a las partes para la proposición de prueba.

9.9. Prueba

Solo serán objeto de prueba aquellos hechos sobre los que las partes discrepan. Las diferencias fácticas que mantienen las partes deben ser relevantes para resolver el litigio²⁰⁰.

La prueba se practicará, en la medida que lo permitan los trámites del procedimiento abreviado, de acuerdo con el modo previsto para el juicio ordinario (art. 78.12 LJCA), que, a su vez, remite a la LEC²⁰¹. Hemos de reconocer la mejora introducida por la L.O. 1/2025, de 2 de enero, en relación a que el LAJ lleve a

198 En este sentido, BAÑO LEÓN, J. M., “La jurisdicción contencioso-administrativa tras veinte años de vigencia de la Ley 29/1998”, art. cit., p. 275, postula que la Administración conteste por escrito antes de la vista, lo que facilitaría la tarea la juez, al tiempo que garantizaría la igualdad de armas de las partes, al tener conocimiento previo la parte actora de las excepciones formuladas en la contestación, permitiendo la defensa de la actora.

199 CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M.; ZAPATA HIJAR, J. C., *El Procedimiento Abreviado en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, op. cit., pp. 188-192.

200 Véase, GARBERÍ LLOBREGAT, J.; BUITRÓN RAMÍREZ, G., “El derecho fundamental a «utilizar todos los medios de prueba pertinentes para la defensa»”, *La prueba civil. Doctrina, jurisprudencia y formularios sobre prueba y medios de prueba en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 141-168.

201 Cfr., BAÑO LEÓN, J. M., “La jurisdicción contencioso-administrativa tras veinte años de vigencia de la Ley 29/1998”, art. cit., p. 275, postula la reforma del procedimiento abreviado introduciendo la contestación escrita y que las partes puedan solicitar la prueba antes de la vista y alternativamente propone

efecto las diligencias preparatorias para la práctica de la prueba interesada por la parte actora, pero dicha posibilidad no alcanza a la parte demandada.

A tal efecto, las partes propondrán las pruebas que estimen adecuadas para demostrar aquellos hechos en que basan sus pretensiones o la oposición a tales pretensiones²⁰².

-En relación con la prueba documental, la parte actora deberá acompañarla con la demanda, mientras que la parte demandada la deberá presentar en el acto de la vista, con traslado para la otra parte. Igualmente, la parte actora podrá aportar aquellos documentos sobre hechos nuevos o de nueva noticia, conforme a lo dispuesto por el art. 270 de la LEC.

En este punto, consideramos que, si la contestación fuese escrita, se evitaría la aportación de prueba documental o pericial en el propio acto de la vista por parte de los demandados.

-El interrogatorio de partes se realizará verbalmente, sin admisión de pliegos (art. 78.13 LJCA). Sin embargo, no se prevé la necesidad de comparecencia de la parte para poder proceder al mismo, estando ante un vacío regulatorio, a diferencia de la regulación del juicio verbal en las jurisdicciones civil y social, en las que se apercibe a las partes de la necesidad de concurrir a juicio. Igualmente, el interrogatorio de la Administración pública, conforme al art. 315 de la LEC, resulta inviable debido a que no se prevé trámite de audiencia previa en el que solicitar y acordar el interrogatorio por escrito. Ello no obsta, a nuestro entender, a que, a efectos de salvar la celebración de la vista, las partes puedan solicitar del tribunal dicha citación con anterioridad a la celebración de la vista, al amparo del art. 338.8 LEC, que estipula que la solicitud de citación debe hacerse dentro de los cinco días desde la citación a la vista del juicio verbal. Sin embargo, la única previsión viene dada por el nuevo art. 78.3 de la LJCA que posibilita la solicitud de diligencias de preparación de la prueba por la parte actora -pero no para la demandada-, lo que puede dar lugar a soluciones dispares, con la consecuente falta de seguridad jurídica.

-La prueba testifical también se realizará de modo verbal, pudiendo limitar el número de testigos a criterio del órgano judicial, tal y como prevé el art. 78.14 de la LJCA. Sin embargo, para que pueda practicarse dicha prueba las partes han de concurrir a la vista con los testigos, ya que no se prevé trámite para que sean citados previamente por el órgano jurisdiccional. Por eso, y por los motivos señalados entendemos que debería procederse como se acaba de indicar respecto del interrogatorio de partes.

trasladar al proceso contencioso-administrativo la estructura del proceso civil ordinario (demanda, contestación, vista preliminar y vista).

202 Cfr., MASCARELL NAVARRO, M. J., "La prueba, las conclusiones y la intervención de las partes en el proceso contencioso-administrativo abreviado", *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 6, Marzo 2005, p. 3-9.

Así mismo, siguiendo lo dispuesto por la jurisdicción social, los testigos no podrán ser tachados y, únicamente en el trámite de conclusiones, las partes podrán hacer las observaciones sobre sus circunstancias personales y la veracidad de sus manifestaciones (art. 78.15 LJCA). Consideramos que debería unificarse el régimen con la LEC y posibilitar la formulación de tachas²⁰³, tal y como también sucede en el procedimiento en primera o única instancia contencioso-administrativa.

-La prueba pericial será siempre a instancias de parte, ya que no resulta factible, en la práctica, que no teóricamente, la designación de un perito judicial por la propia dinámica del proceso abreviado, resultando redundante la proscripción de las reglas generales sobre insaculación de peritos²⁰⁴.

Aquí, consideramos que puede ser factible que el actor en su demanda anuncie la presentación de informe pericial, justificando las causas que impiden aportarlo en ese momento, y que lo aporte al Juzgado, con traslado a las demás partes antes de la celebración de la vista, tal y como preceptúa el art. 337 de la LEC. Como señalamos, a pesar del silencio de la LJCA, la aplicación supletoria de la LEC comporta que los informes periciales, salvo los supuestos que dicho texto contempla, deban aportarse con la demanda.

Sobre los medios de prueba en el procedimiento abreviado consideramos la necesidad de suprimir los apartados 13 a 16 del art. 78 de la LJCA y sustituirlos por una remisión a las normas sobre proposición y práctica de prueba en el proceso verbal civil.

Así mismo, se prevé la posibilidad de formular recurso de reposición de modo oral frente a las denegaciones de prueba propuesta y para denunciar aquellas pruebas obtenidas con violación de derechos fundamentales. Recurso que se formulará de modo oral, se dará traslado a las demás partes para que formulen las alegaciones correspondientes y, finalmente, el Juez resolverá de viva voz confirmando o revocando su decisión (art. 78.17 LJCA)²⁰⁵.

Por último, si el Juez estimase que alguna prueba relevante no pudiese practicarse en la vista, sin mala fe por parte de quien tuviese la carga de aportarla, suspenderá el acto y el letrado o letrada de Administración de Justicia señalará día y hora en que deba reanudarse (art. 78.18 LJCA). Y si el LAJ no está presente

203 En opinión de MASCARELL NAVARRO, M. J., "La prueba, las conclusiones y la intervención de las partes en el proceso contencioso-administrativo abreviado", art. cit., p. 21, se debería admitir la formulación de tachas, a fin de permitir a las partes practicar prueba sobre la concurrencia de dichas circunstancias.

204 BUSTILLO BOLADO, R. O., "Tutela judicial, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y práctica forense: viejas dificultades y nuevas propuestas", art. cit., pp. 167-171, considera anacrónica la prohibición de insacular peritos en el procedimiento abreviado, dando lugar a prácticas forenses dispares. Así mismo, MASCARELL NAVARRO, M. J., "La prueba, las conclusiones y la intervención de las partes en el proceso contencioso-administrativo abreviado", art. cit., p. 23, considera que el perito podrá ser designado de conformidad con la LEC, al amparo de la remisión efectuada por el art. 60.4 de la LJCA, aplicando el art. 339.3.II de la LEC, que contempla la designación judicial de perito en el proceso verbal civil.

205 Cfr., MASCARELL NAVARRO, M. J., "La prueba, las conclusiones y la intervención de las partes en el proceso contencioso-administrativo abreviado", art. cit., pp. 9-11.

en el acto de la vista, deberá efectuar el señalamiento, según redacción dada por la L.O. 1/2025, de 2 de enero. Por lo que seguimos insistiendo en que esta disposición deberá modificarse, toda vez que generalmente el letrado o letrada de Administración de Justicia no está presente en el acto de la vista, por lo que bastará eliminar dicha intervención, sin perjuicio de estar al libro de señalamientos del órgano jurisdiccional.

9.10. Conclusiones y posible sentencia oral

Tras la práctica de la prueba, si la hubiere, tendrá lugar el trámite de conclusiones, que se regirá conforme a lo dispuesto por los arts. 64 y 65 de la LJCA para el proceso contencioso-administrativo ordinario. Obviamente, al amparo del art. 33.2 de la LJCA, el juzgador podrá plantear a las partes nuevos motivos en que fundar la pretensión o la resistencia²⁰⁶.

Al trámite de conclusiones que efectúen los respectivos letrados, se añadirá un derecho de última palabra a las partes presentes, tal y como dispone el art. 78.19 de la LJCA al indicar que *“las personas que sean parte en los asuntos podrán, con la venia del Juez, exponer de palabra lo que crean oportuno para su defensa a la conclusión de la vista, antes de darla por terminada”*.

Por nuestra parte, consideramos que no tiene ningún sentido mantener tal trámite de última palabra a las partes en un proceso ajeno a la jurisdicción penal²⁰⁷.

Aunque no se recoge expresamente la posibilidad de diligencia final²⁰⁸, al amparo del art. 61.1 de la LJCA, el órgano jurisdiccional podrá acordar la práctica de cualquier diligencia de prueba que estime necesaria, incluso a instancia de parte en el trámite de conclusiones²⁰⁹.

Finalmente, la *Ley Orgánica de eficiencia procesal del Servicio Público de Justicia* introduce la posibilidad de que la sentencia en el procedimiento abreviado pueda ser dictada oralmente al concluir la vista (art. 78.20 LJCA). A lo que debemos objetar que no apreciamos mejora alguna, dado que la sentencia oral deberá documentarse conforme dispone el art. 210 de la LEC.

²⁰⁶ Ibid., p. 29.

²⁰⁷ En este sentido, RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., p. 338, considera que la intervención final de las partes “es innecesaria, ilógica y perjudicial para el normal desenvolvimiento de la actividad administrativa”. Añadiendo que “Si para evitar tales perjuicios sólo se admitiese la intervención de la parte actora, se producirá una violación del principio de igualdad de partes, y si se permitiese -cuando de la Administración demandada se trate- que en lugar de la intervención personal de la parte se realice la del Abogado del Estado se estaría a su vez produciendo una reiteración innecesaria al haberse llevado a cabo la misma en el trámite de conclusiones”.

²⁰⁸ Sobre las diligencias finales, véase, MONTERO AROCA, J., *La prueba en el proceso civil*, 4.^a ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas, 2004, pp. 499-514.

²⁰⁹ CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M.; ZAPATA HIJAR, J. C., *El Procedimiento Abreviado en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, op. cit., pp. 203-206.

9.11. Documentación de la vista

La vista se documentará siguiendo lo dispuesto en el art. 63.3 y 4 de la LJCA, el cual remite a lo previsto por los arts. 146 y 147 de la LEC (art. 78.21 LJCA)²¹⁰.

El apartado 22 del art. 78 contiene una regulación tan prolija como desfasada por la introducción de la grabación de las vistas²¹¹, sin que la reciente reforma operada por la L.O. 1/2025, de 2 de enero, haya mejorado la situación.

De modo que cuando no sea posible incorporar los soportes de grabación de las sesiones, el letrado o letrada de Administración de Justicia deberá extender acta de cada sesión en la que hará constar:

- a) Los datos de identificación relativos al lugar, fecha, Juez que preside, partes comparecientes, representantes, así como defensores.
- b) Un breve resumen de las alegaciones, medios de prueba propuestos, así como la declaración expresa de pertinencia o impertinencia, las razones de la denegación y la protesta, en su caso.
- c) Resumen particularizado sobre las pruebas admitidas y practicadas.
- d) Conclusiones y peticiones concretas.

Una vez confeccionada el acta, el letrado o letrada de Administración de Justicia dará lectura a la misma, añadiendo las rectificaciones que puedan interesar las partes. Tras lo cual se firma por el Juez o Presidente de la Sala, el letrado o letrada de Administración de Justicia, las partes, sus representantes o defensores y los peritos, si concurren al acto.

Por todo ello, proponemos la supresión del apartado 22 del art. 78 de la LJCA, remitiendo a las disposiciones generales de la LEC sobre las grabaciones de vistas y audiencias públicas.

210 Sobre la posible nulidad por falta de grabación, véase, ADAN DOMENECH, F., “Documentación de la actividad procesal y nulidad de actuaciones”, *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 30, 2013, pp. 1-13.

211 Cfr., RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., p. 340.

V. RECURSOS CONTRA RESOLUCIONES PROCESALES

1. LA RECURRIBILIDAD COMO PRINCIPIO IRRENUNCIABLE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL

Tradicionalmente, se ha argumentado a favor de la recurribilidad la falibilidad, ya que somos humanos y, por tanto, podemos equivocarnos, incluidos los jueces y magistrados. De ahí que siempre se haya reivindicado el derecho a revisar las sentencias y las demás resoluciones como remedio frente a la falibilidad de la justicia.

De este modo, el derecho al recurso legitima al Estado de Derecho, erigiéndose en garantía de la calidad, objetividad e imparcialidad judicial.

Sin embargo, las aspiraciones neoliberales de reducción del ámbito de la justicia siempre han comportado propuestas para reducir y restringir el derecho a los recursos. La restricción en el acceso a los recursos devolutivos siempre comporta un desprecio hacia lo aparentemente pequeño, sin reparar en que esa restricción siempre afecta a los sectores con menor capacidad económica. Dado que las reclamaciones son cuantificables siempre en relación con esa capacidad económica y consiguiente conflictividad que pueda surgir sobre la misma, las decisiones judiciales sobre reclamaciones de menor entidad se pueden ver privadas de la posibilidad de revisión.

En este punto, resulta criticable la opción adoptada por el Tribunal Constitucional español que posibilitó dichas políticas al señalar que en los ámbitos jurisdiccionales no penales el derecho al recurso solo entra en liza cuando existe voluntad del legislador, en vez de interpretar el derecho a la tutela jurisdiccional de un modo amplio, art. 24.1 CE²¹². Así pues, el TC consideró que el derecho a los recursos en los procedimientos no penales es un derecho de configuración legal y, por tanto, de creación legal²¹³. Lo que significó dejar el derecho al recurso

212 Véase, entre otras, las SsTC 37/1995, de 7 de febrero (FJ 5); 58/1995, de 10 de marzo (FJ 2); 181/2001, de 17 de septiembre (FJ 3); 120/2009, de 18 de mayo (FJ 2); 149/2015, de 6 de julio (FJ 3).

213 Para una visión panorámica del derecho de acceso a los recursos en la doctrina del TC, véase, DE DIEGO DíEZ, L. A., *El derecho de acceso a los recursos. Doctrina constitucional*, Madrid, Colex, 1998, p. 15, ss.; GARBERÍ LLOBREGAT, J., "El derecho a los recursos", *El Derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, 1.ª ed., Barcelona, Ed. Bosch, 2008, pp. 135-162; PICÓ I JUNOY, J., *Las garantías constitucionales del proceso*, 2ª. ed., Barcelona, Bosch, 2012, pp. 97-102.

en manos del legislador, en no pocas ocasiones sometido a la presión del déficit público.

Así pues, terminan abriéndose paso términos tales como “ejercicio abusivo” del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional, como si pudiese existir un uso abusivo de los derechos y libertades fundamentales. Especialmente graves resultan estas consideraciones cuando el derecho a la tutela judicial efectiva, por ser un derecho de configuración instrumental, se constituye en pilar, soporte y garantía de los demás derechos y libertades fundamentales. No se comparte dicha interpretación del TC, por cuanto la Constitución española indica en su preámbulo que España debe ser una “democracia avanzada”. Igualmente, la remoción de todos los obstáculos que impidan la igualdad y la libertad de los ciudadanos y de los grupos en los que se insertan (art. 9.2 CE) precisa de otra interpretación del derecho al recurso en las jurisdicciones no penales; es decir, en la jurisdicción civil, pero también en la jurisdicción contencioso-administrativa. En este sentido, el TEDH ha contradicho la doctrina del TC, reclamando la doble instancia para las sanciones administrativas, a raíz de su Sentencia de 30 de junio de 2020 (asunto Saquetti Iglesias c. España)²¹⁴. Aunque, en realidad, al tratarse del ejercicio del *ius puniendi*, constituye una extensión natural de la necesidad del doble grado ya proclamada en los procesos no penales. En todo caso, dicha sentencia abre nuevas posibilidades para el establecimiento de la doble instancia en el ámbito contencioso-administrativo²¹⁵.

Por contra, los denominados *proyectos de ley de eficiencia procesal* apuntan, entre otros extremos, a la restricción en el acceso a los recursos.

Así mismo, hemos de subrayar que se incrementa la falta de calidad de las resoluciones judiciales sin control ulterior, lo que provoca una degradación de

214 Véase, SOLDEVILA FRAGOSO, S., “Sentencia de gran impacto: Asunto Saquetti Iglesias c. España. STEDH de 30 de junio de 2020”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 9, septiembre 2020, s/p.; OCHOA RUIZ, N., “Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Asunto Saquetti Iglesias c. España, demanda n° 50514/13, Sentencia de 30 de junio de 2020”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, Núm. 1, enero 2021, s/p.; MARTÍN VALERO, A. I., “El recurso de casación ¿cumple la doble instancia en materia sancionadora?”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 2, febrero 2022, s/p.

215 En relación al derecho a los recursos en la doctrina del TEDH, véase, BELLIDO PENADÉS, R., “El derecho de acceso al recurso no penal en el proceso español a la luz de la CE y del CEDH”, en MATIA PORTILLA, F. J.; DELGADO DEL RINCÓN, L. E. (DIRS.), *Las problemáticas dimensiones del derecho al proceso debido en España a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 117-169.

En opinión de CASADO CASADO, L., “Reflexiones sobre algunas debilidades de la jurisdicción contencioso-administrativa”, cap. cit., p. 249, el Tribunal Supremo consideró que el Recurso de Casación podría garantizar la doble instancia en sentencia 1375/2021 y 1376/2021, ambas de 25 de noviembre de 2021 y la sentencia núm. 1531/21, de 20 de diciembre, todas ellas dictadas por el Pleno de la Sala Tercera (Sala de lo Contencioso-Administrativo), pero ello es simplemente mostrar a favor del interés casacional, lo que no responde a la naturaleza del Recurso de Casación a menos que se configure como Recurso de Apelación a favor de la Sala 3ª del Tribunal Supremo frente a las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia. Recientemente, la STC 71/2022, de 13 de junio, se hace eco de la línea adoptada por el Tribunal Supremo. Pero lamentablemente, no parece ser una prioridad del legislador en estos momentos, a pesar de la urgencia de reconsiderar y generalizar la doble instancia en el proceso contencioso-administrativo (p. 249).

la justicia y una falta de credibilidad en la misma, poniendo en riesgo la legitimación ciudadana del propio Estado democrático y de derecho.

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, resultaría mejor que los recursos contra las resoluciones de los letrados y letradas de Administración de Justicia se situaran después del recurso de reposición. Así mismo, sería recomendable que el recurso de apelación contra autos y sentencias tuviese un tratamiento unificado en la Secc. 2ª del Cap. III del Tít. IV de la LJCA.

Finalmente, reclamamos la necesidad de generalizar los recursos devolutivos²¹⁶, como reivindicación de una justicia de mayor calidad.

2. RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA PROVIDENCIAS Y AUTOS NO SUSCEPTIBLES DE APELACIÓN O CASACIÓN

El recurso de reposición se podrá interponer contra las providencias y los autos no susceptibles de apelación o casación²¹⁷.

El recurso de reposición no cabe contra aquellas resoluciones que expresamente no prevén recurso alguno, ni contra aquellos autos que resuelvan recursos de reposición.

La interposición del recurso de reposición no impide que se lleve a efecto la resolución impugnada, salvo que el órgano jurisdiccional, de oficio o a instancia de parte, acuerde lo contrario (art. 79.1 y 2 LJCA).

El recurso de reposición se interpondrá en el plazo de cinco días, a contar desde el día siguiente al de notificación de la resolución impugnada. Una vez interpuesto el recurso, el letrado o letrada de Administración de Justicia dará traslado a las demás partes por plazo de cinco días, a fin de que puedan impugnarlo, tras lo cual el órgano jurisdiccional resolverá por auto dentro del tercer día (79.3 y 4 LJCA).

Así mismo, en la vista del procedimiento abreviado cabe formular el recurso de reposición de modo oral contra las resoluciones orales sobre denegación de

216 En este sentido, entre otros, ABELLEIRA RODRÍGUEZ, M., “La Jurisdicción Contencioso-Administrativa hoy: problemas y perspectivas”, cap. cit., p. 247; VARELA GÓMEZ, B. J., “Generalización de la apelación contra resoluciones definitivas en la instancia”, en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coord.), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 589-604.

217 ESCRIBANO COLLADO, P., “Recursos contra providencias y autos”, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 579-587; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 1451-1467; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 617-621; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 815-820; COLOMER HERNÁNDEZ, I., “Recursos contra Resoluciones Procesales”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. II, 2.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, pp. 54-85.

pruebas o admisión de aquellas obtenidas con violación de derechos fundamentales (art. 78.17 LJCA). En tales casos, las partes pueden formular el recurso de modo oral en el propio acto con indicación de la norma infringida, y si se admite por el Juez, se dará traslado a las demás partes, tras lo cual resolverá de modo oral.

3. RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTOS Y SENTENCIAS

3.1. **Ámbito del recurso de apelación contra autos**

El art. 80 de la LJCA se ocupa de la apelación contra los autos, al tiempo que remite a la tramitación del recurso de apelación contra sentencias, denominado “Recurso ordinario de apelación”²¹⁸.

Son apelables en un solo efecto los autos dictados por las Secciones de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales de Instancia (que sustituyen a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo) y del Tribunal Central de Instancia (que reemplazan a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo):

- a) Cuando pongan término a la pieza separada de medidas cautelares.
- b) Los que recaigan en ejecución de sentencia, siempre que se separen o contradigan el fallo de la misma.
- c) Los que declaren la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o impidan su continuación.
- d) Los recaídos en (1) autorizaciones de entrada domiciliaria o lugar asimilado, (2) medidas adoptadas por las autoridades sanitarias y (3) medidas sobre interrupción de servicios de la sociedad de la información o para que se retiren contenidos que vulneren la propiedad intelectual.
- e) Los recaídos sobre la ejecución provisional de sentencia (arts. 83 y 84 LJCA).
- f) Los relativos a la extensión de efectos de la sentencia en materia tributaria, de personal y de unidad de mercado (art. 110 LJCA) o de pleitos testigos (art. 111 LJCA).

Dado el tratamiento separado de ambos recursos de apelación, postulamos una única sección para el recurso de apelación contra autos y sentencias, al tiempo que instamos a suprimir por innecesario el apartado 3 del art. 80 de la LJCA.

218 GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 1467-1473; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 621-626; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 820-828; COLOMER HERNÁNDEZ, I., “Recursos contra Resoluciones Procesales”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2.^a ed., op. cit., pp. 85-167.

3.2. Ámbito del recurso de apelación contra sentencias

Las sentencias dictadas por las Secciones de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Instancia y por la Sección del Tribunal Central de Instancia podrán recurrirse en apelación, excepto aquellas (1º) cuya cuantía no supere los treinta mil euros, o (2º) versen sobre materia electoral (en impugnaciones contra actos de las Juntas Electorales de Zona y de las formuladas en materia de proclamación de candidaturas y candidatos efectuada por cualquiera de las Juntas Electorales, en los términos previstos en la legislación electoral)²¹⁹. En este último apartado, la remisión que efectúa el art. 81.1.b) al art. 8.4º, ambos de la LJCA, resulta errónea por cuanto debe entenderse referenciado al art. 8.5 de la LJCA (*sic*).

El apartado 2 del art. 81 de la LJCA indica que serán siempre susceptibles de recurso de apelación (1º) las sentencias sobre inadmisibilidad del recurso cuya cuantía no sea superior a treinta mil euros, (2º) las dictadas en procedimientos de derechos fundamentales, (3º) las que resuelvan litigios entre Administraciones públicas, (4º) las que resuelvan impugnaciones indirectas de disposiciones generales y (5º) las que, con independencia de su cuantía, sean susceptibles de extensión de efectos.

En nuestra opinión, deberían ser recurribles todas las sentencias, en cualquier tipo de asuntos, a fin de garantizar la doble instancia en el proceso contencioso-administrativo²²⁰. En esta línea, DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ²²¹ indica que solo algunos asuntos resueltos por los Juzgados tienen asegurada la doble instancia, mientras que aquellos asuntos, considerados más importantes, cuya competencia reside en las Salas carecen de acceso a la segunda instancia. Por lo que propone, en primer lugar, rehabilitar el recurso de apelación para los procesos que se celebren ante los TSJ y, en segundo lugar, descentralizar las decisiones del Consejo de Ministros en el TS y de los Consejos de Gobierno Autonómicos en los TSJ, para lo que sería preciso situar la competencia general o residual de primera instancia en un nivel inferior a los tribunales superiores de justicia, si bien la generalización de la doble instancia no debe significar transferir la función de los TSJ a las Secciones de lo Contencioso-Administrativo (hasta ahora Juzgados).

219 Véase, MARTÍN VALDIVIA, S. M., *La Jurisdicción Contenciosa: Análisis Práctico*, op. cit., pp. 676-679; MEDINA GONZÁLEZ, S., “Los recursos en el proceso contencioso-administrativo”, en BACIGALUPO SAGGESE, M. (et. al.), *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 167, s.; VARELA GÓMEZ, B. J., “Generalización de la apelación contra resoluciones definitivas en la instancia”, op. cit., pp. 589-604; RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., p. 430-433.

220 En este sentido, CASADO CASADO, L., “Reflexiones sobre algunas debilidades de la jurisdicción contencioso-administrativa”, cap. cit., p. 254-255, reclama la necesidad de generalizar y extender la segunda instancia.

221 DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M., “Sobre la estructura de la jurisdicción contencioso-administrativa”, art. cit., pp. 28-31.

3.3. Legitimación para el recurso de apelación

El recurso de apelación puede interponerse por quienes tengan la condición de parte, por lo que están legitimados tanto demandantes como demandados (art. 82 LJCA).

3.4. Efectos del recurso de apelación

El recurso de apelación contra las sentencias suspende la ejecución de la sentencia recurrida, salvo que la ley disponga otra cosa, tal y como acontece en las dictadas sobre la protección de derechos fundamentales.

No obstante, el Juez, en cualquier momento y a instancia de parte, podrá adoptar las medidas cautelares necesarias para asegurar la ejecución de la sentencia (art. 83 LJCA).

3.5. Ejecución provisional

La interposición de un recurso de apelación no impedirá la ejecución provisional de la sentencia recurrida (art. 84.1 LJCA)²²².

Por ello, cuando se interponga recurso de apelación, la sentencia puede ejecutarse provisionalmente a instancia de parte, se dará audiencia a las demás partes por plazo común de cinco días y se resolverá sobre la ejecución provisional en los cinco días siguientes (art. 84.4 LJCA).

Si de la ejecución provisional pudieran derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, podrán acordarse las medidas provisionales adecuadas para evitar o paliar dichos perjuicios o exigirse la prestación de caución o garantía para responder de los mismos, en cuyo caso no podrá llevarse a efecto la ejecución provisional hasta que la caución o la medida acordada esté constituida y acreditada (art. 84.1 LJCA). Sin embargo, cuando inste la ejecución provisional una Administración pública, estará exenta de prestar caución (art. 84.5 LJCA).

Así mismo, no se acordará la ejecución provisional cuando la misma pueda producir situaciones irreversibles o perjuicios de imposible reparación (art. 84.3 LJCA).

3.6. Tramitación del recurso de apelación²²³

El recurso de apelación se interpondrá ante la Sección de lo Contencioso-Administrativo (hasta ahora el Juzgado) que hubiere dictado la sentencia o el auto

²²² Sobre la ejecución provisional durante el recurso de apelación, véase, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 846-852; XIOL RÍOS, J. A., "Artículo 84", en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 572-577.

²²³ Véase, COLOMER HERNÁNDEZ, I., "Recursos contra Resoluciones Procesales", cap. cit., pp. 114-167; MEDINA GONZÁLEZ, S., "Los recursos en el proceso contencioso-administrativo", cap. cit., pp. 169-171; VARELA GÓMEZ, B. J., "Generalización de la apelación contra resoluciones definitivas en la instancia", cap. cit., pp. 595-601; RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., pp. 433-439.

que se apele, en el plazo de quince días siguientes a la notificación, mediante escrito razonado que deberá contener las alegaciones o motivos en que se fundamenta el recurso (art. 85.1 LJCA).

Si el recurso de apelación presentado cumple los requisitos previstos y se refiere a una sentencia o auto susceptibles de apelación, el letrado o letrada de Administración de Justicia admitirá a trámite el recurso y dará traslado del mismo a las demás partes para que, en el plazo común de quince días, puedan formalizar su oposición. Por el contrario, si considera que el recurso no reúne los requisitos para su admisión, lo pondrá en conocimiento del Juez para que lo admita o, en su caso, lo inadmita por medio de auto, el cual podrá ser recurrido en queja, siguiendo lo dispuesto en los arts. 494 y siguiente de la LEC (art. 85.2 LJCA).

En los escritos de interposición y de oposición se podrá pedir el recibimiento a prueba para la práctica de las que hubiesen sido denegadas o no hubieran podido practicarse por causas ajenas a la parte que las propuso. Ante la solicitud, la Sala ha de pronunciarse denegando o admitiendo la prueba cuando lo estime procedente, en cuyo caso citará a las partes para su práctica (art. 85.3 y 6 LJCA).

No se prevé como motivo para solicitar prueba en el recurso de apelación aquellos “*hechos de relevancia para la decisión del pleito ocurridos después del comienzo del plazo para dictar sentencia en la primera instancia o antes de dicho término siempre que, en este último caso, la parte justifique que ha tenido conocimiento de ellos con posterioridad*”, tal y como prevé el art. 460.2.3º de la LEC²²⁴.

Sin embargo, también consideramos que pueden adicionarse a los escritos de interposición y oposición aquellos documentos sobre hechos nuevos o de nueva noticia que no hubieran podido aportarse en el proceso en primera instancia, conforme a lo dispuesto en el art. 270 de la LEC, tal y como prevé el art. 460.1 de la LEC en el recurso de apelación civil²²⁵.

La parte apelada podrá alegar y hacer constar en el escrito de oposición que el recurso de apelación ha sido admitido indebidamente, en cuyo caso, el letrado o letrada de Administración de Justicia dará traslado a la parte apelante, por cinco días, para que formule alegaciones (art. 85.4 LJCA).

Igualmente, la parte apelada en el escrito de oposición podrá impugnar la sentencia apelada en lo que le resulte desfavorable, razonando los puntos en que

224 CASTILLEJO MANZANARES, R., *Hechos nuevos o de nueva noticia en el proceso civil de la LEC*, op. cit., p. 136-141, subraya que, en todo caso, la novedad ha de afectar al hecho nuevo o de nueva noticia, no al medio de prueba; y que frente a la alegación de hechos de nueva noticia se puede formular alegaciones sobre la admisibilidad de los documentos aportados y pruebas propuestas, a fin de que el Tribunal rechace la novedad de hecho o de conocimiento, o para que lo tache de incierto-art. 461.3 LEC-. Así mismo, podrá alegar lo que estime por conveniente sobre relevancia que presenta el hecho en el proceso.

225 Como principio general, la prueba en la segunda instancia tiene carácter excepcional, tal y como ha indicado la STC 131/1995, de 11 de septiembre.

Por su parte, PICÓ I JUNOY, J., *Las garantías constitucionales del proceso*, Bosch, Barcelona, 2012, p. 183, señala que el TC considera ajustado a la Constitución el carácter excepcional y limitado de la prueba en segunda instancia, citando las SsTC 103/1995 (FJ 1º), 233/1992 (FJ 2º) y 149/1987 (FJ 2º).

le sea perjudicial la sentencia, en cuyo caso, el letrado o letrada de Administración de Justicia dará traslado al apelante, por plazo de diez días, para que pueda oponerse a la impugnación (art. 85.4 LJCA). En este punto, nada impide que la parte apelada pueda adherirse al recurso de apelación, por lo que consideramos que podría adicionarse.

Transcurridos los plazos para la admisión del recurso y de oposición al mismo, el órgano jurisdiccional “a quo” elevará los autos y el expediente administrativo, en unión de los autos y los escritos presentados, ordenándose el emplazamiento ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo competente, debiendo las partes personarse en el plazo de treinta días ante la misma (art. 85.8 LJCA).

En cuanto a la vista o conclusiones escritas en apelación, el art. 85.8 de la LJCA dispone que tendrá lugar la celebración de la vista o la presentación de conclusiones escritas (a) cuando lo piden todas las partes o se hubiere practicado prueba, en cuyo caso lo acordará el letrado o letrada de Administración de Justicia, (b) o cuando la Sala lo estime necesario. Tanto para la celebración de la vista como para las conclusiones escritas en el recurso de apelación, se seguirán las previsiones sobre vista y conclusiones en primera instancia (arts. 63 a 65 de la LJCA). Y celebrada la vista o presentadas las conclusiones escritas, el letrado o letrada de Administración de Justicia declarará el pleito concluso para sentencia, debiendo la Sala dictar sentencia en los diez días siguientes.

La sentencia de apelación estimará o desestimará el recurso en el marco de las pretensiones que se ejerciten en el mismo. Pero si la Sala revoca en apelación la sentencia impugnada que hubiere declarado la inadmisibilidad del recurso, resolverá al mismo tiempo sobre el fondo del asunto (art. 85.10 LJCA).

A modo de propuesta, resulta necesario instaurar la doble instancia de modo generalizado, para lo cual se debería ampliar la competencia objetiva de las Secciones de lo Contencioso-Administrativo -en sustitución de los juzgados unipersonales-, así como crear Salas de Apelación en las Salas de los TSJ y de la AN²²⁶.

4. RECURSO DE CASACIÓN

El recurso de casación en el proceso contencioso-administrativo fue introducido por el art. 7 de la *Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal*, que estableció tres modalidades de recurso de casación: ordinario, para unificación de doctrina y en interés de ley. Dichas modalidades de casación pasaron a la LJCA de 1998.

Dicha regulación fue alterada sustancialmente con la finalidad de que la casación no se convierta en una tercera instancia por Disposición Final 3^a de la *Ley*

226 En este sentido, MUÑOZ ARANGUREN, A., “La deseable generalización de la doble instancia en la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 193, Julio-septiembre 2018, s/p.

*Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*²²⁷, cuyas principales líneas de reforma fueron:

- a) Suprimir los recursos de casación para la unificación de doctrina, así como en interés de ley, al tiempo que ampliar el ámbito de las resoluciones recurribles en casación.
- b) A partir del llamado “interés casacional objetivo”, la admisión pasa de ser un sistema reglado a un sistema esencialmente discrecional.
- c) Se precisa que el Tribunal Supremo debe fijar su doctrina legal sobre la interpretación y aplicación de las normas de forma expresa y concreta.

A dichas reformas se unen las operadas por el art. 15 del Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, así como por el art. 102 del Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre²²⁸.

Además, de singular importancia resulta el *Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala Tercera*²²⁹.

Desde aquí, reclamamos eliminar la actual mecánica de acudir al recurso de casación y subsiguiente recurso de nulidad de actuaciones ante el TS, a fin de agotar todas las vías jurisdiccionales previas a los recursos de amparo ante el TC, así como para acudir al TEDH. Consideramos que bastaría ejercitar el recurso extraordinario de nulidad de actuaciones ante el tribunal de instancia o de apelación correspondiente²³⁰. Ello repercutiría en aliviar la carga de trabajo de la Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, el trabajo -a veces absurdo- de los abogados y el bolsillo de los justiciables.

4.1. Resoluciones contra las que procede el recurso de casación

El recurso de casación es admisible tanto frente a sentencias como frente a autos. Veámoslo.

227 CASADO CASADO, L., “Reflexiones sobre algunas debilidades de la jurisdicción contencioso-administrativa”, cap. cit., pp. 249-253, señala que la reforma de la casación de 2015 constituye un nuevo modelo que prioriza el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. De entre las carencias de la reforma de 2015 destaca el bajo índice de admisiones, que está por debajo del 20%, realizando la inadmisión mediante providencia, sin exigencia de una verdadera motivación.

228 Véase, RODRÍGUEZ PUÑAL, E., “La casación contencioso-administrativa”, en MACÍAS CASTAÑO, J. M. (et al.), *El nuevo recurso de casación. Una primera aproximación al nuevo diseño del recurso de casación civil y contencioso-administrativo en el Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, SAU, 2023, p. 117, s.

229 BOE Núm. 162, de 6 de julio de 2016.

230 Cfr., BELLIDO PENADÉS, R., “El incidente de nulidad de actuaciones como medio de tutela de derechos fundamentales”, *Revista General de Derecho Constitucional*, Núm. 25, octubre 2017, pp. 1-50; PÉREZ ESTRADA, M. J., “El agotamiento de la vía judicial previa en la jurisdicción contencioso-administrativa: casación y/o nulidad de actuaciones”, *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 49, septiembre 2019, pp. 1-32.

Sobre la mecánica del incidente excepcional de nulidad de actuaciones, véase, RICHARD GONZÁLEZ, M., *Tratamiento procesal de la nulidad de actuaciones*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson - Aranzadi, 2008, pp. 211-250.

Son recurribles en casación las sentencias dictadas en única instancia por las Secciones de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales de Instancia y del Tribunal Central de Instancia y las dictadas en única instancia o en apelación por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia (art. 86.1 LJCA)²³¹.

No obstante lo anterior, hay que precisar las siguientes restricciones de acceso al recurso de casación:

- 1^a/ Las sentencias dictadas en única instancia por las Secciones de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales de Instancia y del Tribunal Central de Instancia -hasta ahora Juzgados y Juzgados Centrales- únicamente serán recurribles siempre que (a) contengan doctrina gravemente dañosa para los intereses generales y (b) hayan recaído en materia tributaria, de personal o de unidad de mercado y sean susceptibles de extensión de efectos conforme al art. 110 de la LJCA.
- 2^a/ No serán recurribles en casación las sentencias dictadas en el procedimiento para la protección del derecho fundamental de reunión y en los procesos contencioso-electorales (art. 86.2 LJCA).
- 3^a/ Las sentencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia sólo serán recurribles en casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (1^o) si el recurso se funda en infracción de normas de derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo y (2^o) que tales normas hubieran sido invocadas en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora.

Cuando el recurso se fundamente en infracción de normas autonómicas será competente una Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de composición especial (art. 86.3 LJCA)²³².

Las sentencias de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable también son recurribles en casación, habiendo entendi-

231 Cfr., Díez-PICAZO GIMÉNEZ, L. M., "Sobre la estructura de la jurisdicción contencioso-administrativa", art. cit., p. 26, considera que el nuevo recurso de casación es innovador al abandonar el criterio de la cuantía y permitir que el TS se pronuncie sobre casi cualquier problema y asunto. No obstante, observa que las infracciones procesales tienen difícil cabida, dado que resulta difícil que alcancen el interés casacional objetivo.

232 Cfr., CASADO CASADO, L., "Reflexiones sobre algunas debilidades de la jurisdicción contencioso-administrativa", cap. cit., pp. 263-267, considera un despropósito el recurso de casación autonómica y postula su reforma, indicando que, aunque se reconozca su constitucionalidad por la STC 128/2018, falta claridad sobre qué resoluciones son recurribles, cuando debe apreciarse interés casacional o como formar la sección especial en los respectivos TSJ.

Por su parte, RODRÍGUEZ PUÑAL, E., "La casación contencioso-administrativa autonómica", en MACÍAS CASTAÑO, J. M. (et al.), *El nuevo recurso de casación. Una primera aproximación al nuevo diseño del recurso de casación civil y contencioso-administrativo en el Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio*, 1.^a ed., Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, SAU, 2023, p. 152, s., considera compatibles los recursos de casación autonómica y estatal.

do el Tribunal Supremo que se aplica el nuevo sistema, y no el sistema casacional previsto por la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas de 5 de abril de 1988 (art. 86.4 LJCA).

Así mismo, previa interposición de recurso de reposición, son también recurribles en casación los autos dictados por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia (1º) que inadmitan el recurso contencioso-administrativo o hagan imposible su continuación, (2º) recaídos en la pieza separada de medidas cautelares, (3º) recaídos en ejecución de sentencia, siempre que resuelvan cuestiones no decididas en aquélla o que contradigan los términos del fallo, (4º) dictados en materia de ejecución provisional de sentencia y (5º) los de extensión de efectos de la sentencia en materia tributaria, de personal y de unidad de mercado o de pleitos testigos, conforme a los arts. 110 y 111 de la LJCA.

El recurso contra estos autos está sujeto a la misma excepción y límites que para las sentencias.

4.2. Pretensión del recurso de casación

Las pretensiones del recurso de casación tendrán por objeto la anulación -total o parcial- de la sentencia o auto impugnado y, en su caso, la devolución de los autos al tribunal de instancia o la resolución del litigio por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (art. 87 bis.2 LJCA).

Tal anulación debe ser exclusivamente por cuestiones de derecho, con exclusión de las cuestiones de hecho²³³. Lo que no obsta a que, conforme al artículo 93.3 de la LJCA, la sentencia de casación pueda integrar en los hechos admitidos como probados por la sentencia recurrida aquellos que ésta hubiera omitido pero que estén justificados en las actuaciones y cuya toma en consideración sea necesaria para resolver el recurso. Por otra parte, ignora el legislador y la jurisprudencia que el derecho a la tutela judicial efectiva, art. 24.1 CE, integra la prohibición de los pronunciamientos ilógicos o arbitrarios, lo que, además de exigir del control de la fundamentación jurídica, también se extiende al razonamiento fáctico. En este sentido, el art. 24.1 CE ha ensanchado el control de los recursos extraordinarios -y de modo singular a la casación- a esta cuestión fáctica: que el razonamiento sobre la prueba, en especial la indiciaria, no sea manifiestamente ilógico, o que no exista un error de hecho notorio o palmario en la valoración de los elementos fácticos; esto es, cuando el tribunal funda el fallo en el contenido de una prueba -en la mayoría de los órdenes jurisdiccionales se circunscribe, acriticamente, a la prueba documental-, y resulta indiscutible que ello no se compadece con la realidad.

233 FERNÁNDEZ FERRERES, G., "Sobre la eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa y el nuevo recurso de casación "Para la formación de jurisprudencia"", *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 174, Octubre-diciembre 2015, s/p. [apartado 4], indica que la función primera y fundamental función del recurso de casación es fijar doctrina y no la de tutelar de manera directa e inmediata los derechos e intereses que subyacen.

4.3. Motivación del recurso de casación

El recurso de casación se debe fundamentar en la infracción de una norma²³⁴, sea procesal o sustantiva, o de la jurisprudencia, cuyo examen por el Tribunal Supremo presente *interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia*²³⁵.

El Tribunal Supremo goza de una amplísima discrecionalidad para apreciar la concurrencia de este interés casacional y admitir o inadmitir el recurso²³⁶. Lo que se pone de manifiesto en los criterios contenidos en el art. 88 de la LJCA que operan de modo orientativo²³⁷.

Así, el art. 88.2 LJCA establece que el Tribunal Supremo podrá apreciar la concurrencia de interés casacional objetivo²³⁸, motivándolo en el auto de admisión, en relación con:

- a) La interpretación de las normas estatales o europeas que resulte contradictoria con la de otros órganos jurisdiccionales²³⁹.

234 En relación a la revisión indirecta de la prueba en casación, cfr., BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *La revisión casacional de la prueba en el contencioso-administrativo*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Civitas, 2012, pp. 73-127.

235 CARO HERRERO, G., “El modelo de casación contencioso-administrativo: análisis sobre su utilidad e idoneidad como garantía de reexamen en los procedimientos de naturaleza sancionadora”, *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 59, enero 2023, p. 30, critica que la tutela del interés subjetivo no sea el verdadero fundamento del recurso de casación.

236 Sobre la admisión del recurso de casación para la revisión de sanciones de naturaleza penal, véase, GONZÁLEZ LÓPEZ, A., “¿Satisface el recurso de casación la exigencia de una doble instancia de revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas graves?”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 3, Marzo 2023, s/p.; MARTÍN VALERO, A. I., “La admisión del recurso de casación ante infracciones de naturaleza penal: la aplicación de los criterios fijados en las SSTs de 25 de noviembre de 2021 y 20 de diciembre de 2021”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 6, Junio 2023, s/p.

237 CANCIO FERNÁNDEZ, R. C., “Desafíos procesales en el nuevo régimen casacional”, en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 627-633; RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., p. 440-451.

238 Véase, RODRÍGUEZ PUÑAL, E., “La casación contencioso-administrativa”, cap. cit., pp. 122-1127.

Por su parte, VELASCO CABALLERO, F., “Reformas de la justicia administrativa: La propuesta de la Ley de Eficiencia de la Jurisdicción cinco años después”, en CUDERO BLAS, J.; PONCE SOLÉ, J. (Coords.), *Balance y perspectivas de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su XX aniversario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 262-267, indica que aunque resulte necesario que todo recurso de casación, para ser admitido, debe presentar interés casacional objetivo y que debe canalizarse a través de alguno de los supuestos del art. 88.2 y 3 de la LJCA, depende de la argumentación y de la voluntad de la Sección de Admisiones del Tribunal Supremo. Lo que ha comportado, según este autor, una disminución en el número de admisiones.

239 RUIZ LÓPEZ, J. A., *La defensa de la jurisprudencia contencioso-administrativa*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 2023, p. 97, propone modificar el art. 88.2.a) de la LJCA en los siguientes términos:

“El tribunal de casación podrá apreciar que existe interés casacional objetivo, motivándolo expresamente en el auto de admisión, cuando, entre otras circunstancias, la resolución que se impugna:

- a) Fije, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de derecho estatal o de la Unión Europea en las que se fundamenta el fallo, contradictoria con la que hayan establecido la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional o las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia”.

- b) La doctrina sobre normas estatales o europeas que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales.
- c) Cuestión que afecte a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso.
- d) Debate sobre la validez constitucional de una norma con rango de ley, cuando no se aclare suficientemente por qué no fue planteada la cuestión de inconstitucionalidad.
- e) La interpretación y aplicación aparentemente con error de una doctrina constitucional.
- f) La interpretación y aplicación de una norma europea en contradicción aparente con la jurisprudencia del TJUE o en supuestos en que el Tribunal Supremo pueda plantear una cuestión prejudicial.
- g) La impugnación, directa o indirectamente, de una disposición de carácter general.
- h) La impugnación de un convenio entre Administraciones públicas.
- i) Y en procedimientos especiales de protección de derechos fundamentales.

Igualmente, el art. 88.3 LJCA²⁴⁰ presume que existe interés casacional objetivo:

- a) Cuando la resolución recurrida haya aplicado una norma sobre la que no exista jurisprudencia.
- b) Cuando la resolución recurrida se aparte deliberadamente de la jurisprudencia existente al considerarla errónea o de modo inmotivado²⁴¹.
- c) Cuando el objeto del proceso hayan sido actos y disposiciones de los organismos reguladores o de supervisión o de agencias estatales, cuya competencia corresponde a la Audiencia Nacional.
- d) Cuando el objeto del proceso haya sido actos y disposiciones de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.
- e) Cuando la sentencia recurrida declare nula una disposición de carácter general, salvo que ésta carezca de trascendencia suficiente (*sic*). Lo que resulta absolutamente criticable.

Resulta urgente reformar el recurso de casación para que tenga por objeto, además de la formación de jurisprudencia, que la misma no resulte infringida por

240 Véase, RODRÍGUEZ PUÑAL, E., “La casación contencioso-administrativa”, cap. cit., pp. 127-130.

241 RUIZ LÓPEZ, J. A., *La defensa de la jurisprudencia contencioso-administrativa*, op. cit., p. 99, propone ampliar el motivo del art. 88.3.b) de la LJCA con la siguiente propuesta de *lege ferenda*:

“Se presumirá que existe interés casacional objetivo: (...)”

b) Cuando dicha resolución se oponga a la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo”. Lo que viene a constituir una vuelta al sistema anterior.

los tribunales inferiores²⁴², o alternativamente proceder a establecer un recurso específico con tal finalidad.

4.4. Procedimiento del recurso de casación

El procedimiento del recurso de casación se divide en cuatro fases sucesivas, que son 1ª) preparación, 2ª) admisión, 3ª) interposición y 4ª) deliberación, votación y fallo²⁴³.

a) Preparación

El recurso de casación se prepara ante la Sala que dictó la sentencia o auto (órgano *a quo*) en el plazo de treinta días, estando legitimadas las partes y quienes debieran haberlo sido, como los codemandados no emplazados (art. 89.1 LJCA).

El escrito de preparación deberá contener en apartados separados y encabezados por su correspondiente epígrafe:

- 1º/ La acreditación de los requisitos de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución que se impugna.
- 2º/ Identificar con precisión las normas o la jurisprudencia que se consideren infringidas, justificando que fueron alegadas o debieron ser tomadas en consideración en el proceso.
- 3º/ Acreditar, si la infracción imputada se refiere a actos o garantías procesales, que se pidió la subsanación de la falta o se denunció la transgresión en la instancia.
- 4º/ Justificar que la infracción imputada ha sido relevante y determinante del fallo.
- Y 5º/ Fundamentar, con singular referencia al caso, que concurren alguno o algunos de los supuestos que permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento casacional (art. 85.2 LJCA).

Solo si se cumplen los requisitos anteriores, la Sala de instancia (órgano *a quo*) tiene por preparado el recurso por auto, emplazando a las partes para que comparezcan ante el Tribunal Supremo o Tribunal Superior de Justicia en el plazo de quince días, remitiéndole los autos y el expediente administrativo. Así mismo, cuando el órgano *a quo* admita el recurso de casación puede, si lo estima

242 En este sentido, MACÍAS CASTAÑO, J. M., “La casación como recurso extraordinario”, en MACÍAS CASTAÑO, J. M. (et al.), *El nuevo recurso de casación. Una primera aproximación al nuevo diseño del recurso de casación civil y contencioso-administrativo en el Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, SAU, 2023, pp. 38-41, manifiesta que la reforma de 2023 ha desaprovechado la ocasión para hacer respetar la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

243 RODRÍGUEZ PUÑAL, E., “La casación contencioso-administrativa”, cap. cit., pp. 130-141.

oportuno, emitir su opinión sobre el interés objetivo del recurso para la formación de jurisprudencia (art. 89.5 LJCA).

Este auto no es recurrible, pero la parte recurrida puede oponerse a la admisión en su escrito de comparecencia y personación (art. 89.6 LJCA).

Si no se cumplen los citados requisitos, el órgano *a quo* deniega la preparación por auto recurrible en queja (art. 89.4 LJCA).

Por último, la preparación del recurso de casación no impedirá la ejecución provisional de la sentencia recurrida. Si la ejecución provisional pudiese causar perjuicios de cualquier naturaleza, podrá acordarse supeditar aquella a la evitación de perjuicios, para lo que podrá exigirse la presentación de caución o garantía a quienes insten la ejecución provisional para responder de los daños que pudiese ocasionar la misma.

En todo caso, el Tribunal de instancia denegará la ejecución provisional cuando pueda crear situaciones irreversibles o causar perjuicios de difícil reparación (art. 91.1 y 3 LJCA).

b) Fase de admisión

Una vez llegadas las actuaciones al Tribunal Supremo, pasarán a la Sección de admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que decidirá la admisión o inadmisión del recurso de casación.

Antes de decidir sobre la admisión, puede excepcionalmente oírse a las partes acerca de si el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia (art. 90.1 LJCA).

En los casos en los que se podrá apreciar interés casacional objetivo, contenidos en el art. 88.2 LJCA, la inadmisión se acuerda por providencia que únicamente debe indicar la causa genérica de la inadmisión. Lo que equivale a una falta de motivación suficiente, por lo que debería reformarse en el sentido de que la inadmisión de todo recurso de casación sea motivada mediante auto. Ahora bien, se trata de un rasgo común a las casaciones en los diferentes órdenes jurisdiccionales, e incluso en el amparo ante el TC: uno de los rasgos que singularizan a los recursos extraordinarios, según el TC, es la amplia facultad que ostenta el órgano *ad quem* para determinar en fase de admisión si el recurso ostenta el suficiente interés “casacional”, entrando, en definitiva, en el fondo. Y el culmen de todo ello es la inadmisión por una providencia, con la excepción que comentamos enseguida, que es imposible recurrir ante la jurisdicción ordinaria (arts. 483 LEC y 893 LECrim) y que solo abre la puerta al amparo, ante una “sucinta motivación”, arts. 208.1 LEC y 248.1 LOPJ, que permita constatar que se trata de una decisión fundada en derecho, art. 24.1 CE. En resumidas cuentas, la discrecionalidad del órgano que conoce del recurso extraordinario para decidir su admisión es prácticamente absoluta e incontrolable. Lo que deviene, insistimos, en otra de las notas características que definen, en la actualidad, a dichos recursos.

Sin embargo, en aquellos asuntos en los que el art. 88.3 de la LJCA presume la existencia de interés casacional, la inadmisión se acuerda por auto en el que se justificará que concurren las salvedades que permiten apartarse de tal presunción en cada caso concreto (art. 90.3.a) y b) LJCA).

De acuerdo con el art. 90.4 de la LJCA, la admisión siempre será acordada por auto, que precisará las cuestiones en las que existe interés casacional objetivo e identificará las normas jurídicas que serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate.

Las providencias y autos sobre admisión o inadmisión no son recurribles (art. 90.5 LJCA).

La inadmisión del recurso de casación comportará la condena en costas (art. 90.8 LJCA)²⁴⁴.

c) Fase de interposición

Una vez admitido el recurso de casación, el recurrente será requerido para presentar en el plazo de 30 días el escrito de interposición debidamente epigrafiado, en el cual deberá:

- Exponer razonadamente los motivos por los que han sido infringidas las normas o la jurisprudencia identificadas en la preparación, procediendo a analizar la jurisprudencia invocada con relación al caso concreto.
- Y precisar el sentido de las pretensiones deducidas y de los pronunciamientos solicitados (art. 92.1, 2 y 3 LJCA).

Una vez efectuado el escrito de interposición, la Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo procederá a examinarlo.

Si el escrito de interposición no cumple con estos requisitos, previa audiencia del recurrente, se dictará sentencia de inadmisión. La compleja tramitación (sustanciación) del recurso de casación contencioso-administrativa conduce a esta segunda inadmisión: preparación – admisión – interposición – “inadmisión” por sentencia, cuya singularidad, como se ha señalado, es que se produce un rechazo del recurso por motivos formales aunque se recoge en sentencia, contraviniendo así la regla general, según la cual, se dictará dicha resolución cuando concluye la tramitación ordinaria de la instancia o los recursos (art. 206.1.3^a LEC), lo que explica la forma que deben adoptar (arts. 209 LEC y 248.3 LOPJ).

Si el recurrente cumple con las exigencias de interposición, se emplazará a la parte o partes recurridas y personadas para que en el plazo de treinta días for-

²⁴⁴ CASADO CASADO, L., “Reflexiones sobre algunas debilidades de la jurisdicción contencioso-administrativa”, cap. cit., p. 253, critica la generalización de la condena en costas en casos de inadmisión del recurso de casación.

mulen escrito de oposición, en el cual solo podrá plantearse los motivos para la desestimación del recurso de casación, no pudiendo ya pretender la inadmisión del mismo.

Así mismo, habrá lugar a la celebración de vista pública de oficio o a solicitud de las partes en sus escritos de interposición o de oposición, salvo que el tribunal la considere innecesaria, en cuyo caso el tribunal declarará concluso el recurso (art. 92.4, 5 y 6 LJCA).

d) Fase resolutive

Para la deliberación, votación y fallo, la Sección de decisión del Tribunal Supremo acordará la celebración de vista de oficio o a instancia de parte, salvo que la considere innecesaria.

El presidente de la Sala, de oficio o a petición de la mayoría de los magistrados de la Sección, puede acordar que el asunto sea sentenciado por el Pleno de la Sala. En otro caso, la sentencia será elaborada por la Sección.

En cualquier caso, la sentencia se dictará en el plazo de diez días (art. 92.7 y 8 LJCA).

4.5. Contenido y efectos de la sentencia

La sentencia fijará la interpretación de las normas señaladas en el auto de admisión a trámite y resolverá las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso, anulando la resolución recurrida o confirmándola.

En casos de infracción procesal, la sentencia de casación podrá ordenar la retroacción de actuaciones del procedimiento de instancia (art. 93.1 LJCA).

Igualmente, la sentencia de casación determinará la jurisdicción y competencia de los diferentes órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, señalando el concreto orden jurisdiccional que estima competente o remitirá las actuaciones al órgano judicial que hubiera debido conocer (art. 93.2 LJCA).

Así mismo, el Tribunal Supremo podrá integrar en los hechos admitidos como probados por la Sala de instancia aquellos que, habiendo sido omitidos, estén suficientemente justificados y resulten necesarios para apreciar la infracción alegada, sea normativa o jurisprudencial, incluso la desviación de poder (art. 93.3 LJCA).

La sentencia impondrá las costas de la instancia conforme a las reglas generales y respecto de las de la casación, solo se imponen a la parte que haya actuado con mala fe o temeridad (art. 93 LJCA).

4.6. Recursos de casación que susciten una cuestión jurídica sustancialmente igual²⁴⁵

Cuando la Sección de admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo constate la existencia de un gran número de recursos que susciten una cuestión jurídica sustancialmente igual, podrá acordar la admisión de uno o varios para su tramitación y resolución preferente, suspendiendo el trámite de admisión de los demás hasta que se dicte sentencia en aquellos (art. 94.1 LJCA)²⁴⁶.

Una vez dictada la sentencia de fondo, se notificará a los interesados para que puedan formular alegaciones, por un plazo de diez días, a fin de que interesen la continuación del trámite de su recurso de casación o desistieran del mismo (art. 94.2 LJCA).

Si no desisten y la sentencia recurrida en casación resulta coincidente, en su fallo y razón de decidir, con lo resuelto en el recurso testigo, se inadmitirán por providencia los recursos de casación pendientes. Caso contrario, continuará el trámite de admisión (art. 94.3 y 4 LJCA).

Resulta lamentable que se inadmitan los recursos de casación por existir ya una doctrina del Tribunal Supremo, pero se constata que los órganos jurisdiccionales son contrarios a dicha doctrina. Algunos autores proponen articular para estos casos un recurso que permita revocar o revisar aquellas sentencias que resulten contrarias o infrinjan la doctrina sentada, de modo análogo a lo establecido en los arts. 110 y 111 de la LJCA para anular sentencias²⁴⁷. Se trataría de asegurar la efectiva aplicación y respeto de la doctrina jurisprudencial por los tribunales inferiores²⁴⁸.

Por nuestra parte, tal propuesta resulta excesiva, toda vez que partimos de que, en nuestro sistema, la jurisprudencia no es fuente del derecho. Por lo que los tribunales son libres para apartarse, razonadamente, de la llamada doctrina legal, aunque sepan que, probablemente, su fallo será revocado. Además, no resulta adecuado revocar sentencias contrarias a la jurisprudencia que no han sido recurridas, lo que resultaría contrario al principio de seguridad jurídica y, en mi opinión, resulta contrario al derecho al juez imparcial. De hecho, la intangibili-

245 Desde una perspectiva general, cfr., PÉREZ DAUDI, V., "El precedente judicial. La previsibilidad de la sentencia y la decisión automatizada del conflicto", *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 54, Mayo 2021, pp. 1-30.

246 Cfr., CASADO CASADO, L., "Reflexiones sobre algunas debilidades de la jurisdicción contencioso-administrativa", cap. cit., p. 120.

247 En este sentido, véase, ZAPATA HIJAR, J.C., "Crítica al procedimiento contencioso-administrativo. Perspectivas de futuro", en PÉREZ GÓMEZ, J., (Coord.), *Cuadernos Digitales de Formación*, Monográfico sobre Problemas de la aplicación práctica de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Núm. 20, 2020, pp. 1-59; CASADO CASADO, L., "Reflexiones sobre algunas debilidades de la jurisdicción contencioso-administrativa", cap. cit., p. 262.

248 SANTAMARÍA PASTOR, J. A., "Problemas de estructura y funcionamiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", art. cit., p. 71.

dad de los actos administrativos no impugnados aun cuando se hayan dictado en virtud de una norma declarada ilegal posteriormente (salvo en materia sancionadora) es una regla general. Aquí sí consideramos que está en juego el principio de legalidad.

5. REVISIÓN DE SENTENCIAS

La revisión de sentencias constituye un instrumento en virtud del cual se puede impugnar y anular una sentencia firme en virtud de causas externas al proceso, pero que inciden directamente sobre el proceso, viciándolo²⁴⁹. No constituye un recurso sino un nuevo proceso dirigido contra sentencias firmes.

La competencia para la revisión de sentencias firmes la ostentan:

- Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia para conocer de aquellas sentencias firmes dictadas por las Secciones (Juzgados) de lo Contencioso-Administrativo (art. 10.3 LJCA);
- Y la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo para conocer de la revisión contra sentencias firmes dictadas por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, salvo lo dispuesto en el artículo 61.1.1º de la LOPJ (art. 12.2.c) LJCA).

Los motivos para la revisión de sentencias vienen recogidos en el art. 102.1 de la LJCA, que constituye prácticamente una reproducción del art. 510 de la LEC²⁵⁰. A saber:

- a) Si después de la firmeza de la sentencia se recobrasen documentos decisivos, no aportados por causa de fuerza mayor o por ocultación de parte.
- b) Si la sentencia se hubiere dictado en virtud de documentos que ignoraba una de las partes, haber sido reconocidos o declarados falsos o cuya falsedad se reconociese o declarase después.

249 Véase, BARCELONA LLOP, J., "Artículo 102", *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 703-714; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 1712-1736; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 827-836; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 1060-1077; DE MIGUEL PAJUELO, F., "De la Revisión de Sentencias", en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. II, 2.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, pp. 747-794; XIOL RÍOS, J. A., "Artículo 102", en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 700-712.

250 Véase, MUERZA ESPARZA, J., "Artículo 510", en CORDÓN MORENO, F.; ARMENTA DEU, T.; MUERZA ESPARZA, J.; TAPIA FERNÁNDEZ, I. (Coords.), *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Vol. I, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2001, pp. 1711-1714.

- c) Si la sentencia se dicta en virtud de prueba testifical, siendo dichos testigos condenados por falso testimonio dado como fundamento de la sentencia.
- d) Si la sentencia se produce en virtud de cohecho, prevaricación, violencia u otra maquinación fraudulenta.
- e) Cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (1º) declare que una resolución judicial firme ha sido dictada en violación del Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y sus Protocolos, (2º) siempre que la violación persista, y (3º) que la revisión no perjudique los derechos adquiridos por terceros de buena fe. También se permite por inconstitucionalidad sobrevenida de disposiciones sancionadoras en sentencias firmes desestimatorias en materia sancionadora.

En cuanto a legitimación, plazos, procedimiento y efectos, el art. 102.3 de la LJCA remite directamente a las disposiciones de la LEC²⁵¹.

En relación a los plazos, el art. 512 de la LEC establece un doble plazo de tres meses para interponer la demanda desde que se declarara la falsedad o el fraude o se devolvieran los documentos retenidos, sin que pueda haber transcurrido el plazo de cinco años desde que se dictó la sentencia objeto de revisión.

En cuanto al procedimiento, se iniciará mediante demanda en la que se expondrán los motivos y se aportarán los documentos que los justifiquen, junto con el depósito para recurrir. A pesar de que la remisión guarda silencio sobre si se debe o no aplicar el art. 513 de la LEC relativo a la obligación de constituir previamente el depósito para interponer la demanda de revisión, habrá de entenderse que resulta aplicable, aunque sea un presupuesto.

Una vez presentada la demanda, se seguirán los trámites de los incidentes.

Las únicas particularidades que señala el art. 102 de la LJCA son que “*solo habrá lugar a la celebración de vista cuando lo pidan todas las partes o la Sala lo considere necesario*” y que la revisión en materia de responsabilidad contable procederá en los casos establecidos por la *Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas*.

La terminación del proceso de revisión concluirá por sentencia, debiendo ser oído previamente el Ministerio Fiscal.

Si la sentencia fuese estimatoria de la demanda, rescindiré la sentencia recurrida, para que se reanude el proceso en la fase o trámite que proceda y se dicte una nueva sentencia, que deberá respetar los pronunciamientos contenidos en la sentencia de revisión.

²⁵¹ Sobre la sustanciación y decisión de la revisión de sentencias firmes en el proceso civil, véase, MONTERO AROCA, J.; FLORS MATÍES, J., *Tratado de recursos en el proceso civil*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp. 1204-1218; SIGÜENZA LÓPEZ, J., *La revisión de sentencias firmes en el proceso civil*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), 2007, pp.105-125.

Por el contrario, si la sentencia de revisión fuese desestimatoria, ratificará la sentencia recurrida con condena en costas, pérdida del depósito y alzamiento de cualquier medida cautelar que hubiese sido adoptada.

A modo de propuesta para la mejora técnico-legislativa, consideramos que se podrían eliminar los apartados 1 y 2 del artículo 102 de la LJCA, al tiempo que adicionar la referencia a “*los motivos y presupuestos*” del recurso de revisión en el apartado 3 del art. 102 de la LJCA. De este modo, habría una remisión completa a la LEC, sin reproducciones parciales de la misma en la LJCA.

6. RECURSOS DE REPOSICIÓN Y DE REVISIÓN CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL LETRADO O LETRADA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Frente a las resoluciones del letrado o letrada de Administración de Justicia se pueden interponer recurso de reposición ante el mismo y, en su caso, recurso de revisión ante el juez, jueza o tribunal²⁵².

-El recurso de reposición se podrá formular ante el letrado o letrada de Administración de Justicia contra diligencias de ordenación y decretos no definitivos en el plazo de cinco días, a contar desde la notificación²⁵³.

Si no se cumplen los requisitos para su interposición, se inadmitirá mediante decreto, que se podrá recurrir directamente en revisión ante el órgano jurisdiccional. Si el recurso de reposición resulta admitido, el letrado o letrada de Administración de Justicia dará traslado por término de tres días a las demás partes para impugnarlo si lo estiman conveniente. Transcurrido el plazo de impugnación, el LAJ resolverá el recurso de reposición mediante decreto en el plazo de tres días (85.1 LJCA).

Las resoluciones del letrado o letrada de Administración de Justicia deben ser controladas en última instancia por el juez o tribunal, tal y como señaló la STC 58/2016, de 17 de marzo, al invalidar el apartado 2 del art. 102 bis LJCA en su redacción dada por la *Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial*, que excluía de recurso el decreto resolutorio dictado en reposición por el Letrado de la Administración de Justicia²⁵⁴.

252 Véase, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 1078-1084; COLOMER HERNÁNDEZ, I., “Recursos contra Resoluciones Procesales”, cap. cit., pp. 201-223; XIOL RÍOS, J. A., “Artículo 102 bis”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 713-717; VARELA GÓMEZ, B. J., “Generalización del recurso contra resoluciones del secretario (el artículo 102 bis LJCA)”, en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords.), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 579-587.

253 COLOMER HERNÁNDEZ, I., “Recursos contra Resoluciones Procesales”, cap. cit., pp. 210-213.

254 La STC 58/2016, de 17 de marzo, determinó que “*el párrafo primero del art. 102 bis.2 LJCA, redactado por la Ley 13/2009*” (“Contra el decreto resolutorio de la reposición no se dará recurso alguno,

-El recurso de revisión es el instrumento para recurrir ante el juez, jueza o tribunal *a)* el decreto resolutivo de la reposición (decretos definitivos), *b)* los decretos por los que se ponga fin al procedimiento o impidan su continuación (decretos también definitivos), y *c)* los decretos previstos expresamente por la ley (art. 102 bis.2 LJCA)²⁵⁵.

El recurso de revisión deberá interponerse en el plazo de cinco días mediante escrito en el que deberá citarse la infracción en la que hubiera incurrido la resolución objeto de recurso.

Si el recurso de revisión no cumpliera los requisitos de admisibilidad, el Juzgado o Tribunal lo inadmitirá mediante providencia irrecurrible.

Cumplidos los requisitos, el letrado o letrada de Administración de Justicia, mediante diligencia de ordenación, admitirá el recurso y dará traslado a las demás partes por un plazo común de cinco días para impugnarlo, si lo estiman conveniente. Y, una vez transcurrido el plazo, el Juzgado o Tribunal resolverá mediante auto, en un plazo de cinco días.

Dicho auto podrá recurrirse en apelación o casación, cuando sea recurrible, conforme a los arts. 80 y 87 de la LJCA (art. 102 bis.4 LJCA).

En nuestra opinión, consideramos que el art. 102 bis de la LJCA puede ser eliminado, sin perjuicio de la vigencia y aplicación directa “de los recursos de reposición y revisión” contra los actos procesales de los letrados y letradas de Administración de Justicia, conforme al Cap. II del Tít. IV del Libro II de la LEC [arts. 451 a 454 bis) LEC], o bien incluyendo en la regulación del propio recurso de reposición de la LJCA, art. 79, la posibilidad de interponerlo también frente a las resoluciones del LAJ incluyendo la previsión de que, frente al decreto que lo resuelva, cabrá interponer recurso de revisión.

sin perjuicio de reproducir la cuestión al recurrir, si fuere procedente, la resolución definitiva”), *incurra en insalvable inconstitucionalidad al crear un espacio de inmunidad jurisdiccional incompatible con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y la reserva de jurisdicción a los Jueces y Tribunales integrantes del poder judicial.*” (FJ 7°).

255 COLOMER HERNÁNDEZ, I., “Recursos contra Resoluciones Procesales”, cap. cit., pp. 213-223.

VI. EJECUCIÓN DE SENTENCIAS Y DEMÁS TÍTULOS EJECUTIVOS

1. PRINCIPIOS DE LA TUTELA EJECUTIVA EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

El derecho a la ejecución de sentencias forma parte del derecho a la tutela jurisdiccional, hasta tal punto que el art. 117.3 de la CE lo recoge expresamente al señalar que la potestad jurisdiccional, atribuida exclusivamente a los Juzgados y Tribunales, en todo tipo de procesos, comporta juzgar y hacer “*ejecutar lo juzgado*”²⁵⁶. Y por eso integra el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). En otro caso, de nada serviría juzgar si la jurisdicción no procede a hacer cumplir sus sentencias y demás resoluciones.

En cuanto a la jurisdicción y competencia para la ejecución en el ámbito contencioso-administrativo, el art. 103.1 de la LJCA preceptúa que la potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás títulos ejecutivos adoptados en el proceso corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa²⁵⁷, que no es sino la concreción de la garantía de exclusividad (art. 117.3 CE). Y, en concreto, la competencia funcional en materia de ejecución corresponde al órgano contencioso-administrativo que haya conocido en primera o única instancia del proceso contencioso-administrativo²⁵⁸.

Ahora bien, se impone el deber de cumplimiento a las partes, de modo que constituye un principio de la jurisdicción contencioso-administrativa que las partes deben cumplir voluntariamente el fallo. De este modo, la potestad jurisdiccional desarrolla un control indirecto para conseguir que los litigantes condenados

256 SsTC 240/1998, 170/1999, 144/2000 y 83/2001, entre otras.

257 Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y la obligación de la Administración de cumplir las sentencias, véase, MARTÍN DELGADO, I., *Función jurisdiccional y ejecución de sentencias en lo contencioso-administrativo. Hacia un sistema de ejecución objetivo normalizado*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2005, pp. 92-129.

258 Véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 1737-1775; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 836-848; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 1089-1097; XIOL RÍOS, J. A., “Artículo 103”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 718-724.

den cumplimiento a las sentencias y demás títulos ejecutivos. De modo que las partes están obligadas a cumplir las sentencias en la forma y términos que indiquen las mismas (art. 103.2 LJCA).

En este punto, aunque no esté regulado expresamente, nada impide la posibilidad de negociación y pacto entre las partes para concretar y dar cumplimiento a la sentencia y demás títulos ejecutivos²⁵⁹, siendo sus únicos requisitos que los acuerdos transaccionales no sean lesivos para el interés público ni para los derechos de terceros y no se desvíen del fallo objeto de cumplimiento (*v.gr.*, abono de indemnizaciones mediante fraccionamientos, compensaciones y demás pagos en especie).

A lo que se añaden los deberes de colaboración, de modo que todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar la colaboración requerida por los jueces y tribunales de lo contencioso-administrativo para la debida y completa ejecución de lo resuelto (art. 103.3 LJCA).

Se impone el deber de no obstaculizar la ejecución, disponiendo como principio la nulidad de pleno derecho de los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento (art. 103.4 LJCA)²⁶⁰.

Así mismo, el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo a quien corresponda la ejecución de la sentencia declarará, a instancia de parte, la nulidad de aquellos actos y disposiciones administrativas que eludan o imposibiliten dicha ejecución, por el trámite de los incidentes del art. 109 de la LJCA, siempre que tenga competencia conforme a la LJCA (art. 103.5 LJCA). Dichos actos y disposiciones para impedir la ejecución pueden ser incluso anteriores a la sentencia, en previsión del sentido de la misma.

Esta vía no excluye la posibilidad de interponer nuevo recurso contencioso-administrativo contra cualquier actuación *ex-novo* que se considere ilegal, conforme al art. 45 de la LJCA. Ambos cauces son perfectamente compatibles y se podrían utilizar de modo simultáneo, si bien conseguida la nulidad en el incidente de ejecución, la misma comportará la satisfacción extraprocesal en el nuevo proceso contencioso-administrativo.

2. EJECUCIÓN VOLUNTARIA

Una vez que la sentencia sea firme, el letrado o letrada de la Administración de Justicia comunicará la sentencia con expresión de su firmeza en el plazo de

259 En este sentido, véase, EZQUERRA HUERVA, A., “El cumplimiento transaccional de las sentencias contencioso-administrativas”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 210, septiembre-diciembre 2019, pp. 217-258.

260 Véase, EZQUERRA HUERVA, A., “La ejecución de sentencias”, en EZQUERRA HUERVA, A.; OLIVÁN DEL CACHO, J., *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 970-976.

diez días al órgano previamente identificado como responsable de la ejecución, a fin de que proceda a dar cumplimiento a las declaraciones contenidas en el fallo (art. 104.1 LJCA)²⁶¹.

Sin embargo, la dicción literal del art. 104.1 LJCA (“*Luego que sea firme una sentencia, el letrado o letrada de la Administración de Justicia lo comunicará ...*”) hace referencia a que se comunicará la firmeza de la sentencia al órgano administrativo responsable de su cumplimiento, sin más, aunque en la práctica se remita testimonio de la sentencia y deba entenderse así en evitación de la consiguiente indefensión -real o aparente- y demora, mientras se requiere desde el órgano administrativo responsable de la ejecución. Por ello, sería buena la modificación legislativa a fin de incluir la expresa comunicación de la sentencia, además de su firmeza.

El órgano administrativo encargado de la ejecución deberá acusar recibo de la comunicación. Dichas comunicaciones, hoy en día, deben ser electrónicas, a ser posible a través de los sistemas de interoperatividad²⁶². En otro caso, se realizarán mediante el correspondiente acuse de recibo.

Por nuestra parte, consideramos suficiente y adecuado efectuar todas las comunicaciones con las Administraciones públicas y sus órganos administrativos que resulten responsables de la ejecución a través del registro electrónico de la Administración correspondiente.

En la comunicación se deberá indicar el plazo para el cumplimiento de la sentencia. La comunicación tiene por misión asegurar el conocimiento por el órgano administrativo responsable de la ejecución de la sentencia y así asegurar que el fallo de la misma se lleva a puro y debido efecto.

El plazo para el cumplimiento voluntario de la sentencia será de dos meses. No obstante, se podrá fijar un plazo inferior a los dos meses para el cumplimiento de la sentencia cuando la efectividad de la sentencia pueda devenir ineficaz o cause grave perjuicio (art. 104.2 y 3 LJCA).

Transcurrido el plazo fijado para la ejecución voluntaria, cualquiera de las partes puede instar la ejecución forzosa.

2.1. Causas de inejecución

La ejecución contencioso-administrativa no admite posibilidad de suspensión. Tampoco se puede declarar la inejecución total o parcial del fallo de las sentencias en el orden contencioso-administrativo (art. 105.1 LJCA).

261 Véase, LÓPEZ GIL, M., *Avances en la ejecución de sentencias contra la Administración*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 2004, pp. 221-244.

262 Sobre las comunicaciones con las Administraciones públicas por medios electrónicos, véase, GÓMEZ OTERO, C. A., “Administración digital: la incidencia de las leyes 39 y 40/2015 en la jurisdicción contenciosa”, cap. cit., pp. 827-834.

Sin embargo, el art. 18.2 de la LOPJ prevé la posibilidad de que la ejecución *in natura* resulte inviable²⁶³. En tal caso, dispone que el Juez o Tribunal adoptará las medidas para asegurar la mayor efectividad de la sentencia y fijará en todo caso la indemnización en la parte que resulte de imposible cumplimiento. Solo por causa de utilidad pública o interés social declarada por el Gobierno, podrán expropiarse los derechos reconocidos en sentencia frente a la Administración Pública. Y habrá de ser el órgano jurisdiccional competente para la ejecución el que señale por vía incidental la correspondiente indemnización.

Este es el marco sobre el que el art. 105 de la LJCA establece las causas de inejecución, su tramitación y su declaración.

En primer lugar, se recogen las causas materiales y legales que imposibiliten cumplir el fallo de una sentencia. Por tanto, las causas deben ser materiales, tales como la desaparición del estado sobre el que debe realizarse la ejecución de la sentencia, *v.gr.* en relación al concurso de personal sobre un puesto ya amortizado o desaparecido, sobre una licencia de actividad o de obras en relación a una relación contractual ya inexistente, etc. Las causas legales se refieren a cambios legislativos o de situación administrativa en base a los cuales se adoptó la sentencia, después de devenir firme la misma. En otras palabras, lo que era ilegal en la sentencia, deja de serlo por un cambio normativo posterior²⁶⁴.

Si concurriesen causas de imposibilidad material o legal para ejecutar una sentencia, el órgano administrativo obligado a su cumplimiento lo comunicará al órgano jurisdiccional a través de su representación procesal dentro del plazo para el cumplimiento voluntario, con la finalidad de que, previa audiencia a las demás partes y de quienes considere interesados, el Juez o Tribunal aprecie si concurren o no dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecución, fijando en su caso la indemnización que proceda por la parte de la sentencia que resulte inejecutable (art. 105.2 LJCA)²⁶⁵. La dicción literal del precepto parece consagrar la indemnización solo para aquellos casos en los que resulte la sentencia ejecutable parcialmente. Sin embargo, hay que entender que la indemnización resulta procedente tanto en la inejecución parcial como total.

263 Cfr., DE MIGUEL PAJUELO, F., "La ejecución de las Sentencias", en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. II, 2.^a ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, pp. 839-861.

264 CASADO CASADO, L., "Reflexiones sobre algunas debilidades de la jurisdicción contencioso-administrativa", cap. cit., pp. 203-304, considera que sería conveniente mejorar la regulación de la ejecución de sentencias, a fin de poner fin a esta situación privilegiada de la administración pública, difícilmente justificable si se desea garantizar una tutela judicial efectiva de los ciudadanos. A tal fin, reclama la mejora de la tutela ejecutiva en la jurisdicción contencioso-administrativa, reforzando las facultades de los órganos judiciales orientadas a materializar la ejecución de las sentencias.

265 FERNÁNDEZ VALVERDE, R., "La jurisprudencia y la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", cap. cit., pp. 298-318, indica que la fuente de problemas de la ejecución contencioso-administrativa deriva del art. 105.2 de la LJCA al abrir la puerta a la imposibilidad de ejecutar una sentencia al concurrir causas de imposibilidad material o legal. Añade que el supuesto más habitual de inejecución de sentencia en sede contencioso-administrativa viene dado por la legalización urbanística, a través de la modificación puntual del planeamiento o de sus instrumentos de ejecución.

Por ello, proponemos la modificación del precepto para aclarar el alcance de la indemnización a la inexecución total de sentencia por causas materiales o legales.

Así mismo, dada la importancia de la decisión sobre si concurre o no causa que impida la ejecución total o parcial de una sentencia, se considera necesario que para adoptar dicha decisión se tramite como incidente de inexecución de carácter contradictorio, de conformidad con el art. 109 LJCA.

En segundo lugar, se recoge la expropiación de los derechos e intereses legítimos reconocidos en sentencia por causas de utilidad pública o de interés social²⁶⁶. Constituyen causas de utilidad pública o interés social para expropiar los derechos recogidos en el fallo de una sentencia *a*) el peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, *b*) el temor fundado a una guerra o *c*) el quebranto de la integridad territorial del Estado español.

Tal expropiación tiene como finalidad la sustitución de los derechos reconocidos en la sentencia por la indemnización de su equivalente económico, de modo que la Administración condenada a cumplir el fallo puede plantear por estos motivos graves y tasados la posibilidad de compensación económica.

La declaración de concurrencia de estas causas de utilidad pública o de interés social para la expropiación de derechos reconocidos en sentencia tendrá lugar:

- Por el Gobierno de la Nación.
- Y por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma solamente cuando la causa afecte al libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y la actuación o disposición provenga de los órganos de dicho territorio autónomo o de las Entidades locales de su territorio, así como de las Entidades de Derecho público y Corporaciones dependientes de estas o de aquella.

Dicha declaración de concurrencia de causa de utilidad pública o interés social habrá de efectuarse en el plazo de los dos meses siguientes a la comunicación de la sentencia, lo que viene a coincidir con el plazo para la ejecución voluntaria de la sentencia.

Recibida tal declaración, el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo al que compete la ejecución procederá a seguir el trámite de los incidentes, a fin de determinar el importe de la indemnización.

En este punto, el órgano jurisdiccional solo puede verificar y apreciar la concurrencia del “*peligro cierto de alteración grave del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos*”, pero no así los demás motivos sobre los peligros relativos al quebranto de la integridad territorial o temor fundado de guerra.

266 RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., pp. 386-389.

2.2. Modalidades de ejecución según el fallo

a) Condenas de cantidad

Cuando el fallo de la sentencia contenga la condena al pago de una cantidad líquida, el órgano administrativo encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto, que tendrá siempre la consideración de ampliable, por si fuese insuficiente²⁶⁷.

Si para el pago sea preciso efectuar una modificación presupuestaria, deberá completarse dicho procedimiento dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de la sentencia con expresión de su firmeza por parte del tribunal sentenciador. De este modo, y solo en caso de requerir una modificación presupuestaria, el plazo de cumplimiento voluntario de dos meses o el que determine la Sección -hasta ahora Juzgado- o Sala de lo Contencioso-Administrativo, se ve ampliado a tres meses (art. 106.1 LJCA).

A la cantidad objeto de la condena se añadirá por parte de la Administración pública el interés legal del dinero desde la fecha de la notificación de la sentencia dictada en única o primera instancia (art. 106.2 LJCA).

Ahora bien, si transcurre el plazo de ejecución voluntaria -extensible a tres meses si debe realizarse una ampliación presupuestaria para el pago- se podrá instar la ejecución forzosa. En caso de ejecución forzosa, el interés legal podrá incrementarse en dos puntos, siempre que se aprecie falta de diligencia en la ejecución de la sentencia (art. 106.3 LJCA).

Consideramos que debería mejorarse la redacción de los apartados 1 y 3 del art. 106 de la LJCA, a fin de dejar claro que únicamente en el supuesto de necesitar una ampliación presupuestaria para el pago de la cantidad objeto de condena, el plazo de ejecución voluntaria se extiende a tres meses, salvo que el fallo de la sentencia disponga de otro plazo para la ejecución voluntaria.

La ejecución dineraria presenta otras dos particularidades:

1ª/ Si la Administración pública condenada al pago de cantidad estimase que el cumplimiento de la sentencia habría de producir un trastorno grave a su Hacienda, lo pondrá en conocimiento del tribunal sentenciador acompañando una propuesta razonada para que, oídas las partes, se resuelva sobre el modo de ejecución menos gravoso (art. 106.4 LJCA). Lo que dará lugar bien a un acuerdo transaccional sobre eje-

²⁶⁷ Sobre la ejecución dineraria, véase, LÓPEZ GIL, M., *Avances en la ejecución de sentencias contra la Administración*, op. cit., pp. 263-269; DE MIGUEL PAJUELO, F., "La ejecución de las Sentencias", cap. cit., pp. 861-886, puede implicar ampliación de créditos presupuestarios y modificación presupuestaria, pago de intereses de demora, compensación de créditos y, de modo excepcional, la declaración de trastorno grave para la Hacienda Pública como causa de modificación del cumplimiento de la sentencia en sus propios términos.

cución²⁶⁸, que habrá de ser comunicado y sancionado por el órgano jurisdiccional, o bien a dirimir las diferentes propuestas en el consiguiente incidente de ejecución de sentencia. Lo que el precepto prevé es únicamente que el tribunal disponga la forma de ejecución menos gravosa.

2ª/ Cualquiera de las partes podrá solicitar que la cantidad a satisfacer se compense con créditos que la Administración ostente contra el recurrente (art. 106.6 LJCA). Lo que posibilita el acuerdo transaccional en la ejecución contencioso-administrativa, aunque la compensación constituye un mecanismo de cumplimiento de la ejecución diferente a la transacción.

Por último, las particularidades de la ejecución de cantidades se aplicarán a la ejecución provisional de las sentencias (art. 106.5 LJCA).

*b) Anulación o rescisión de actos y disposiciones administrativas*²⁶⁹

Cuando el fallo de una sentencia contenga la anulación total o parcial de actos administrativos, el letrado o letrada de la Administración de Justicia dispondrá, a instancia de la parte favorecida, la inscripción en los registros públicos correspondientes donde se hubiere inscrito dicho acto. En puridad, no estamos ante una verdadera ejecución, que únicamente procede ante sentencias de condena, sino, como se señalan los arts. 517 y 521 de la LEC, ante una ejecución impropia que deriva de una sentencia constitutiva.

Así mismo, se publicará dicha rescisión de actos administrativos en los periódicos oficiales o privados si concurre causa bastante para ello, a costa de la parte ejecutada.

Igualmente, podrá reclamarse la publicación en periódicos privados si se acredita ante el órgano jurisdiccional un interés público que justifique tal publicación (art. 107.1 LJCA).

Si la sentencia anulara total o parcialmente una disposición general o un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas, el letrado o letrada de la Administración de Justicia ordenará la publicación de dicha anulación en el diario oficial en el plazo de diez días desde la firmeza de la sentencia (art. 107.2 LJCA).

El art. 107 de la LJCA no hace referencia al diario oficial en que deba publicarse la resolución o disposición anulada, debiendo entender que debe ser en aquél en el que se publicó la disposición o acto administrativo anulado.

268 En relación a la ejecución civil por convenio, véase, LÓPEZ PICÓ, R., *Mecanismos alternativos a la subasta judicial*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), 2024, pp. 23-52.

269 Sobre los efectos de las sentencias anulatorias de un acto o disposición, véase, PÉREZ ANDRÉS, A. A., *Los efectos de las sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 2000, pp. 162-248.

c) Condenas a actividad o a dictar un acto

Cuando la Administración pública sea condenada a realizar una actividad o dictar un acto, el tribunal sentenciador podrá, en caso de incumplimiento:

- a) Ejecutar la sentencia a través de sus propios medios o requerir la colaboración de las autoridades y agentes de la Administración condenada o, en su defecto, de otras Administraciones Públicas.
- b) Adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiera la eficacia que, en su caso, sería inherente al acto omitido, entre las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo a la Administración condenada (art. 108.1 LJCA)²⁷⁰.

Igualmente, si la Administración realizare alguna actividad que contravenga los pronunciamientos del fallo, el órgano jurisdiccional, a instancia de la parte favorecida, procederá a reponer la situación al estado exigido por el fallo y determinará los daños y perjuicios que ocasionare el incumplimiento (art. 108.2 LJCA)²⁷¹. Para que la Administración deshaga lo mal hecho se le debe intimar con la imposición de multas coercitivas.

Por último, la DF 3.4 de la *Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial* añadió el apartado 3 al art. 108 de la LJCA con relación a la demolición de inmuebles ilegales y la reposición de la legalidad urbanística.

El órgano jurisdiccional, en los casos en los que, además de declarar ilegal la construcción de un inmueble, ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición de la legalidad urbanística exigirá, como condición previa a la demolición, salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe (art. 108.3 LJCA)²⁷². Sobre este nuevo apartado, hemos de indicar que cualquier discrepancia sobre el alcance y necesidad de tal fianza ha de resolverse en el trámite de incidente de ejecución de sentencia. Así mismo, la no constitución de fianza no puede constituirse en un impedimento para la demolición de construcciones ilegales, tal y como se ha reconocido el Tribunal Supremo²⁷³.

270 MARTÍN DELGADO, I., *La ejecución subrogatoria de las sentencias contencioso-administrativas*, 1.ª ed., Madrid, Iustel, 2006, pp. 95-255.

271 El art. 108.2 de la LJCA constituye una derivación del art. 710 de la LEC por cuanto prevé que para los quebrantos de las condenas de no hacer se podrá requerir al ejecutado, a instancias del ejecutante, a (1º) deshacer lo mal hecho, si resulta posible, (2º) indemnizar los daños y perjuicios causados y (3º) apercibirle de incurrir en delito de desobediencia judicial si reitera el quebrantamiento.

272 El nuevo art. 108.3 de la LJCA tiene su antecedente en el art. 319 del Código Penal que prevé condicionar temporalmente la demolición de las construcciones ilegales a la constitución de garantías que aseguren el pago de las indemnizaciones a terceros de buena fe.

273 SsTS, Sala 3.ª, sec. 5ª, S. 1409/2017, de 21-09-2017 [rec. 477/2016 (ECLI: ES:TS:2017:3297)] y S. 905/2018, de 1-6-2018 [rec. 571/2017 (ECLI: ES:TS:2018:2178)].

2.3. Incidentes de ejecución

El incidente de ejecución tiene por objeto resolver todas las cuestiones que se susciten sobre el cumplimiento de la sentencia, que ha de resolver el órgano jurisdiccional²⁷⁴. Todas las cuestiones relativas a la inejecución de la sentencia han de resolverse en el incidente de ejecución.

Tienen legitimación para instar el incidente de ejecución la Administración pública, las demás partes procesales y las personas afectadas por el fallo. De este modo, “*las personas afectadas por el fallo*” pueden personarse en la ejecución sin haber sido parte en el proceso declarativo²⁷⁵.

El objeto del incidente de ejecución abarca a todas las cuestiones que se planteen en la ejecución. Especialmente, el art. 109.1 de la LJCA recoge las relativas al órgano administrativo que ha de responsabilizarse de las actuaciones, el plazo máximo para el cumplimiento de la sentencia y los medios con los que debe llevarse a efecto y el procedimiento a seguir.

Así mismo, el incidente de ejecución de sentencias es adecuado para resolver, entre otros, los supuestos de imposibilidad -legal o material- de ejecución, las cuestiones sobre demolición de inmuebles, la cuantificación y liquidación de intereses, los actos y actuaciones de la Administración posteriores a la sentencia y que sean contrarios a la misma.

En relación con los nuevos actos administrativos, habrá que evaluar la idoneidad para llevarlos al incidente de ejecución o interponer un nuevo recurso contencioso-administrativo, al amparo del art. 45 LJCA, con el riesgo de incurrir en causa de inadmisibilidad por inadecuación del procedimiento, por entender que la cuestión debió de haberse resuelto en el incidente de ejecución de sentencia del art. 109 LJCA²⁷⁶.

En cuanto al procedimiento del incidente de ejecución de sentencia, se podrá plantear mientras no conste cumplida la sentencia.

El incidente se iniciará mediante escrito planteando la cuestión incidental, en el que se podrá aportar documentación y solicitar la práctica de prueba, debiendo concretar los puntos de hecho sobre los que debe versar, así como los medios de prueba que se propongan. Del escrito presentado, el letrado o letrada de Administración de Justicia dará traslado a las demás partes por un plazo que no excederá de veinte días para que aleguen lo que estimen procedente. En dichos escritos de alegaciones, las demás partes y la Administración podrán acompañar

274 Sobre los incidentes de ejecución, véase, LÓPEZ GIL, M., *Avances en la ejecución de sentencias contra la Administración*, op. cit., pp. 285-308; TOLOSA TRIBIÑO, C., “El incidente de ejecución de sentencias: aspectos procesales”, en SÁNCHEZ LAMELAS, A., *La ejecución de sentencias contencioso-administrativas. IV Curso sobre la jurisdicción contencioso-administrativo*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2006, pp. 188-193.

275 DE MIGUEL PAJUELO, F., “La ejecución de las Sentencias”, cap. cit., pp. 905-908.

276 Sobre la ejecución fraudulenta, véase, CASTILLEJO MANZANARES, R., “El proceso contencioso-administrativo. Primera instancia y ejecución del procedimiento ordinario”, op. cit., pp. 329-341.

documentación y solicitar el recibimiento de la pieza a prueba, indicar los puntos de hechos sobre los que debe versar y proponer los medios para la misma.

Una vez aportadas las alegaciones de las partes o transcurrido el plazo para ello, el juez o tribunal ha de decidir la cuestión planteada mediante auto en el plazo de diez días (art. 109.2 y 3 LJCA).

Frente al auto que resuelve el incidente de ejecución se podrá interponer un incidente de nulidad de actuaciones, de conformidad con lo dispuesto en el art. 241 de la LOPJ.

Por nuestra parte, nos atrevemos a sugerir la introducción de una “*vista de ejecución forzosa*” para ejecuciones de especial dificultad en la que la parte ejecutada exponga un “*plan de ejecución*” para el cumplimiento del fallo de la sentencia; es decir, qué, cuándo, cómo, con qué y quién en concreto asume la ejecución. Se trataría, en síntesis, de trasladar la experiencia del “incidente concursal” a la ejecución contencioso-administrativa.

3. EXTENSIÓN DE EFECTOS DE LAS SENTENCIAS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS²⁷⁷

3.1. Sentencias en materia tributaria, de personal o de unidad de mercado²⁷⁸

En materia tributaria, de personal al servicio de la Administración pública y de unidad de mercado²⁷⁹ se podrán extender los efectos de una sentencia firme que hubiere reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas a otras, en ejecución de sentencia, cuando concurren las siguientes circunstancias:

²⁷⁷ Sobre el mecanismo procedimental del art. 110 LJCA, véase, MARTÍN DELGADO, I., *Función jurisdiccional y ejecución de sentencias en lo contencioso-administrativo. Hacia un sistema de ejecución objetivo normalizado*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2005, pp. 157-246; NOYA FERREIRO, M. L., “El pleito testigo”, en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 307-352; DOMÍNGUEZ BARRAGAN, M. L., *La extensión de efectos de sentencias firmes en el proceso contencioso-administrativo*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, S.A.U., 2023, pp. 153-194.

²⁷⁸ Sobre procesos testigo y extensión de defectos de sentencias, véase, MARTÍN CONTRERAS, L., *La extensión de efectos de una sentencia a terceros. El artículo 110 de la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, 2.ª ed., Granada, Comares, 2010, pp. 87-260; COMISIÓN GENERAL DE CODIFICACIÓN-SECCIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA DE LA LJCA, *Propuesta de anteproyecto de Ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2013, pp. 69-73, recogían la extensión de sentencias en materia tributaria y de personal al servicio de las Administraciones Públicas. Finalmente, la redacción dada al apartado 1 del art. 110 de la LJCA por la DF 1.2 de *Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado* incorporó ésta última materia a dicho mecanismo.

²⁷⁹ Los procedimientos de unidad de mercado comprenden todas aquellas solicitudes y reclamaciones frente a disposiciones, actos e inactividad administrativas que se consideren contrarios a la libertad de establecimiento y circulación de capitales, mercancías y trabajadores, incluyendo la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, de acuerdo con la legislación de la UE.

- 1^a que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo,
- 2^a que el juez o tribunal sentenciador fuera también competente para conocer de sus pretensiones, lo que implica también que concurre la competencia territorial, y
- 3^a que los interesados soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación a las partes en el proceso.

La solicitud para extender los efectos de la sentencia estimatoria en materia tributaria, de personal o de unidad de mercado deberá dirigirse directamente al órgano jurisdiccional que hubiera dictado la resolución de la que se pretende extender sus efectos. Por tanto, no se requiere ninguna reclamación previa ante la Administración.

Así mismo, la petición para aplicar el referido fallo estimatorio debe ser razonada y acompañar los documentos que acrediten la identidad de situaciones y que (1^o) no concurre cosa juzgada, (2^o) la doctrina determinante de la sentencia a extender no sea contraria a la doctrina del Tribunal Supremo ni de los Tribunales Superiores de Justicia y (3^o) que la resolución propia sobre la que se desean extender los efectos de la sentencia estimatoria no es firme por haber sido recurrida (art. 110.2 y 3 LJCA).

Una vez presentado el escrito de solicitud para la extensión de efectos de sentencia, el letrado o letrada de la Administración de Justicia recabará de la Administración los antecedentes que estime oportunos e informe detallado sobre la viabilidad de la extensión solicitada. Recibido el informe sobre viabilidad y antecedentes de la Administración, se trasladará a las partes para que aleguen por un plazo común de cinco días, tras lo cual el Juez o Tribunal resolverá mediante auto.

Dicho auto podrá ser estimatorio o desestimatorio. Si el auto es estimatorio no podrá reconocer una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme de que se trate (art. 110.4 LJCA).

Por el contrario, el auto será desestimatorio cuando (1^o) exista cosa juzgada, (2^o) la doctrina determinante del fallo cuya extensión se postule sea contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo o a la doctrina sentada por los Tribunales Superiores de Justicia o (3^o) la resolución cuya extensión se pretende fuere consentida y firme por no haber sido recurrida en vía contencioso-administrativa (art. 110.5 LJCA)²⁸⁰.

El auto será apelable solo si lo fuere la sentencia que resolviese la resolución cuya extensión se pretende (art. 110.7 en relación con el art. 80.2, ambos de la LJCA).

280 Cfr., NOYA FERREIRO, M. L., "El pleito testigo", cap. cit., pp. 325-332.

En todo caso, si la sentencia cuya extensión se pretende se encuentra pendiente de un recurso de revisión, quedará en suspenso la decisión del incidente hasta la resolución del recurso (art. 110.6 LJCA).

3.2. Extensión de efectos del pleito testigo

Cuando ante un mismo órgano jurisdiccional estuviera pendiente una pluralidad de recursos con idéntico objeto, el juez o tribunal podrá optar alternativamente por la acumulación de todos los procesos al más antiguo o tramitar uno o varios con carácter preferente. En este segundo caso, dará previa audiencia a las partes por un plazo común de cinco días, suspendiendo el curso de los demás recursos contencioso-administrativos hasta que se dicte sentencia en los primeros, según preceptúa el art. 37.2 de la LJCA.

La aplicación de la técnica del denominado “pleito testigo” no se limita a cuestiones tributarias, de personal o de unidad de mercado, sino a cualesquiera otras que presenten una identidad sustancial de objeto. El problema real es que no siempre es fácil determinar en el caso concreto cuándo existe “identidad sustancial”.

Una vez que hubiere adquirido firmeza la sentencia dictada en el pleito testigo, el letrado o letrada de la Administración de Justicia requerirá a los recurrentes afectados por la suspensión de sus respectivos procesos otorgándoles un plazo de cinco días para que interesen (a) la extensión de los efectos de la sentencia, (b) la continuación de sus respectivos procedimientos o (c) desistir de sus recursos contencioso-administrativos.

En caso de que pidan la extensión de los efectos de la sentencia, el órgano jurisdiccional la acordará, salvo que el juzgado o tribunal sea incompetente o incurra en causa de inadmisibilidad (art. 111 LJCA).

Si las partes no formulan tal solicitud de extensión de efectos, se llevará a testimonio a los recursos suspendidos y se levantará la suspensión para continuar la tramitación de los mismos.

Consideramos que se deberían mejorar las garantías del procedimiento de extensión de efectos del pleito testigo, por cuanto parece omitirse la prueba y solo otorga un trámite de cinco días, sin vista oral, además de no concluir mediante sentencia²⁸¹.

4. MEDIDAS COERCITIVAS PARA LA EJECUCIÓN

Transcurridos los plazos para el total cumplimiento de la sentencia, el órgano jurisdiccional adoptará, previa audiencia de las partes, las medidas necesarias para lograr la efectividad de lo mandado.

²⁸¹ Véase, DOMÍNGUEZ BARRAGAN, M. L., *La extensión de efectos de sentencias firmes en el proceso contencioso-administrativo*, op. cit., p. 193.

Las medidas coercitivas a adoptar por el juez o tribunal sentenciador, previo apercibimiento del letrado o letrada de la Administración de Justicia, son las multas coercitivas y deducir testimonio para exigir la responsabilidad penal (art. 112 LJCA)²⁸².

Los requisitos para adoptar las medidas coercitivas en la ejecución son los siguientes:

- 1º Que haya transcurrido el plazo para el cumplimiento del fallo de la sentencia, incluidos los aumentos y reducciones de plazo.
- 2º Que lo acuerde de oficio el juez o tribunal, previa audiencia de las partes. Lo que significa que la adopción de las medidas coercitivas en la jurisdicción contencioso-administrativa no queda a la libre voluntad de las partes, sin perjuicio de que manifiesten su parecer.
Igualmente, nada obsta a que las partes favorecidas por el fallo de la sentencia soliciten la adopción de las medidas coercitivas concretas.
- 3º Que previamente a adoptar las medidas coercitivas, se aperciba personalmente a la autoridad, funcionario o agente responsable de la ejecución de la sentencia. En caso de que no exista identificación personal del responsable de la ejecución, el apercibimiento y la medida se dirigirán contra la Administración pública, que puede repetir contra el responsable, aunque resulta obvio que a la Administración pública le basta identificar al responsable de la ejecución para evitar ser objeto de multas coercitivas.
- 4º Que las medidas coercitivas a adoptar sean proporcionales, lo que significa que las multas deberán comenzar por la cuantía mínima y proceder a deducir testimonio en aquellos casos extremos de desobediencia.

En cuanto a las multas coercitivas, la cuantía de las mismas puede oscilar entre ciento cincuenta euros y mil quinientos euros, pudiendo reiterarse cada veinte días hasta la completa ejecución.

En este punto, consideramos que la cuantía debería elevarse al menos a quinientos euros, por cuanto resulta ridícula la actual cantidad de ciento cincuenta euros.

Una vez impuesta la tercera multa coercitiva se dará traslado al Ministerio Fiscal, de lo que se apercibirá en la notificación de la misma.

282 GÓMEZ-FERRER MONANT, R., "Artículo 112", *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, Octubre-diciembre 1998, pp. 7795-799; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 1869-1877; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 903-906; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 1166-1172; XIOL RÍOS, J. A., "Artículo 112", en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 778-782.

La autoridad, funcionario o agente multado puede recurrir dicha multa mediante recurso de reposición.

Las multas coercitivas serán exigibles por la vía judicial de apremio.

Finalmente, el órgano sentenciador procederá a deducir testimonio de particulares y remitirlo a la jurisdicción penal, por si los hechos fuesen constitutivos de ilícitos de los arts. 408 y 410 del Código Penal²⁸³.

5. EJECUCIÓN FORZOSA DEL ACUERDO TRANSACCIONAL

Aquellos procesos contencioso-administrativos que concluyan mediante acuerdo transaccional y homologado por los órganos jurisdiccionales podrán ser objeto de ejecución forzosa²⁸⁴.

De este modo, transcurrido el plazo de ejecución contenido en el acuerdo homologado, cualquiera de las partes podrá instar su ejecución forzosa.

Si no se hubiese señalado plazo para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo, la parte perjudicada podrá requerir a la otra su cumplimiento y, transcurridos dos meses, podrá instar la ejecución forzosa (art. 113 LJCA)²⁸⁵.

El problema es que a los acuerdos transaccionales homologados no les resulta de aplicación la totalidad del Capítulo IV del Título IV de la LJCA. En este sentido, los arts. 110 y 111 sobre extensión del fallo de sentencias no serán aplicables a aquellos procesos que concluyan mediante acuerdos transaccionales. Ello se debe a que la transacción no deja de resultar un mecanismo autocompositivo, en este caso intraprocesal, de naturaleza contractual, al que se beneficia con la fuerza ejecutiva de las sentencias, pero que carece de la eficacia procesal de cosa juzgada por su propia condición y, por consiguiente, no cabe provocar la extensión de dicha eficacia del fallo.

Para finalizar, consideramos necesario efectuar una reflexión sobre la idoneidad o no de extender las disposiciones sobre la ejecución de sentencias a la ejecución de aquellos acuerdos transaccionales homologados por el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo.

283 El art. 410 del Código Penal castiga a “*Las autoridades o funcionarios públicos que se negaren abiertamente a dar el debido cumplimiento a resoluciones judiciales, decisiones u órdenes de la autoridad superior, dictadas dentro del ámbito de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales*”, mientras que el art. 408 del referido cuerpo punitivo castiga a “*La autoridad o funcionario que, faltando a la obligación de su cargo, dejare intencionadamente de promover la persecución de los delitos de que tenga noticia o de sus responsables*”.

284 Véase, DE MIGUEL PAJUELO, F., “La ejecución de las Sentencias”, cap. cit., pp. 914-921.

285 GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 1877-1879; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 1172-1174.

VII. PROCESOS ESPECIALES

1. PROCEDIMIENTO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA

1.1. Objeto, regulación y pretensiones

El procedimiento para la protección de los derechos fundamentales tendrá por objeto la tutela de las libertades y derechos reconocidos en los arts. 14 a 29 de la CE ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad, tal y como preceptúa el art. 53.2 CE²⁸⁶.

Dicho proceso en el ámbito contencioso-administrativo se regirá por el Capítulo I del Título V de la LJCA (arts. 114 a 122 quater) y, en lo no previsto, por las disposiciones generales de la propia LJCA, a lo que ha de añadirse la supletoriedad de la LEC (art. 114.1 LJCA).

El proceso de protección de derechos fundamentales es el resultado de la trasposición de la normativa recogida en la *Ley Orgánica 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona* (arts. 6 a 10, ambos inclusive)²⁸⁷. Sin embargo, no se ha efectuado una simplificación del procedimiento en el ámbito contencioso-administrativo, tal y como ocurrió con el procedimiento civil al pasar a la LEC.

Las pretensiones podrán ir dirigidas a anular actos y disposiciones administrativas, así como al reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas y la

²⁸⁶ Véase, GARBERÍ LLOBREGAT, J., *Proceso administrativo para la protección de los derechos fundamentales. Doctrina, jurisprudencia, formularios generales y casos prácticos con formularios*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, pp. 57-76; ZATARAIN DE VALLE, R., "Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona", en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 2.ª ed., T. I, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, pp. 1296-1303; BUENO ARMIGO, A., "El procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona", en EZQUERRA HUERVA, A.; OLIVÁN DEL CACHO, J., *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 605-612.

²⁸⁷ Para una visión panorámica del proceso administrativo contenido en la Ley 62/1978, véase, GONZÁLEZ SALINAS, E., *Proceso administrativo para la protección de los derechos fundamentales*, 2.ª ed., Madrid, Civitas, 1994, pp. 25-255.

adopción de medidas para el restablecimiento del derecho fundamental, entre las que se encuentran el resarcimiento de daños y perjuicios²⁸⁸.

Igualmente, en casos de inactividad de la Administración, podrá pedirse el cumplimiento de obligaciones individualizadas.

Por último, frente a las vías de hecho de la Administración, podrá instarse el cese de las mismas (art. 114.2 en relación con los arts. 31 y 32, todos ellos de la LJCA).

De cualquier modo, toda pretensión en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales tendrá como finalidad restablecer o preservar los derechos y libertades fundamentales (art. 114.2 LJCA).

El procedimiento para la protección de los derechos fundamentales se debe regir por los principios de preferencia y sumariedad²⁸⁹, debiendo siempre ser parte el Ministerio Fiscal²⁹⁰, en calidad de defensor de la legalidad y, sobre todo, como defensor de los derechos y libertades fundamentales.

El procedimiento tendrá carácter preferente (art. 114.3 LJCA). El desarrollo de los procesos de derechos fundamentales se efectuará con carácter preferente al resto de procesos en curso, lo que otorga gran rapidez, al no tener que esperar los lógicos turnos para ir efectuando las sucesivas actuaciones que conforman el procedimiento.

Así mismo, el principio de sumariedad del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales apunta a la reducción de plazos y simplificación de trámites, a fin de agilizar dicho procedimiento, incluida la innecesariedad de agotar la vía administrativa para acudir a la vía jurisdiccional.

1.2. Plazos e interposición

Como consecuencia del principio de sumariedad, los plazos se reducen en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona²⁹¹.

288 Véase, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 1179-1181; MURILLO DE LA CUEVA, P. L., "Artículo 114", en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 790-792.

289 En relación a la exigencia constitucional de preferencia y sumariedad, véase, JIMÉNEZ CAMPO, J., "Artículo 53. Protección de los derechos fundamentales", en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, T. IV, Madrid, Cortes Generales-EDERSA, 1996, pp. 501-504.

290 Véase, RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., pp. 503-505.

291 GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 1905-1917; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 922-927; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 1185-1193; GARBERÍ LLOBREGAT, J., *Proceso administrativo para la protección de los derechos fundamentales*, op. cit., pp. 177-192; MURILLO DE LA CUEVA, P. L., "Artículo 115", en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 795-799.

El plazo para interponer el recurso será de diez días, a partir de la notificación del acto, publicación de la disposición, requerimiento para la vía de hecho o transcurso fijado para la resolución.

Así mismo, para el caso de que se efectúe reclamación o recurso, el plazo de los diez días para interponer el recurso contencioso-administrativo se computará después de haber transcurrido el plazo de veinte días.

De este modo, no resulta necesario agotar la vía administrativa, pero si se interpusiera recurso, basta que transcurra el plazo de veinte días para que se abra el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo en el preceptivo plazo de diez días (art. 115.1 LJCA).

Así, si se presenta el recurso o reclamación en lugar de interponer el proceso contencioso-administrativo directamente, el plazo de los diez días se cuenta desde que pasan veinte días desde la interposición del recurso o reclamación, para favorecer al recurrente. Lo que significa que el plazo para interponer el recurso de reposición y de alzada es de un mes: se favorece así a quien ha interpuesto el recurso y se le dan veinte días para acudir al contencioso-administrativo.

Por ello, y dada la artificialidad de computar un plazo de veinte días cuando el régimen de recursos administrativos puede diferir, proponemos considerar como único plazo el de diez días, sin necesidad de agotar la vía administrativa para recurrir en vía contencioso-administrativa, ya que la regulación actual resulta poco clara.

El escrito de interposición deberá expresar el derecho o derechos fundamentales cuya tutela se pretende, indicando de modo conciso los motivos para recurrir (art. 115.2 LJCA).

Sin embargo, dada la redacción del apartado 2 del art. 115 de la LJCA (*“En el escrito de interposición se expresará con precisión y claridad el derecho o derechos cuya tutela se pretende y, de manera concisa, los argumentos sustanciales que den fundamento al recurso”*), consideramos que debería contener una referencia expresa al art. 45.1 de la LJCA o indicar el acto, disposición, actividad o inactividad que se recurre. Cuestión que, por obvia que parezca, no aparece indicada expresamente en el art. 115.2 LJCA.

1.3. Emplazamiento y remisión del expediente administrativo

Presentado el escrito de interposición del recurso, en el mismo día o en el siguiente, el letrado o letrada de la Administración de Justicia requerirá al órgano administrativo, con traslado del escrito de interposición, para que (1º) remita en el plazo de cinco días el expediente en soporte electrónico, (2º) acompañe los informes y datos que estime procedentes y (3º) emplaze a los interesados para que comparezcan ante la Sección (hasta ahora Juzgado) o

Sala en el plazo de cinco días, con los apercibimientos generales (art. 116.1 y 2 LJCA)²⁹².

La Administración, con el envío del expediente, así como los demás demandados, al comparecer, podrán solicitar la inadmisión del recurso y la celebración de la comparecencia para determinar si el procedimiento para la protección de derechos fundamentales es idóneo o no (art. 116.3 LJCA).

La falta de remisión del expediente administrativo en el plazo preceptivo no suspende el curso de las actuaciones. Pero si el expediente administrativo se recibe en el órgano jurisdiccional una vez transcurrido el plazo (de cinco días) para su remisión, el letrado o letrada de la Administración de Justicia lo entregará a las partes por un plazo de cuarenta y ocho horas, en el que podrán hacer alegaciones, sin suspender ni alterar el curso del procedimiento (art. 116.4 y 5 LJCA).

En este punto, sería conveniente modificar el apartado 5 del art. 116 en el sentido de que se sustituya “*la entrega del expediente administrativo*” por el traslado electrónico, dado que la remisión del expediente administrativo lo es “*en soporte electrónico*”, tal y como preceptúa el art. 116.1 LJCA.

1.4. Trámite de admisión

Recibido el expediente o transcurrido el plazo para su remisión y, en su caso, del emplazamiento de los demás interesados, el letrado o letrada de la Administración de Justicia, dentro del día siguiente, dictará decreto ordenando seguir las actuaciones si estima procedente la admisión. Por el contrario, si considera que existe causa de inadmisibilidad dará cuenta al tribunal, el cual, en su caso, comunicará a las partes el motivo para inadmitir el procedimiento.

Si concurren posibles motivos de inadmisión del procedimiento, el letrado o letrada de la Administración de Justicia convocará a las partes y al Ministerio Fiscal a una comparecencia a celebrar en el plazo de cinco días y en la que se les oirá sobre la procedencia de inadmitir el recurso por inadecuación del procedimiento. Al día siguiente de dicha comparecencia, el órgano jurisdiccional dictará auto acordando la inadmisión o proseguir las actuaciones (art. 117 LJCA)²⁹³.

El trámite de admisión resulta criticable por cuanto se lleva a cabo a iniciativa del órgano jurisdiccional y solo en cuanto a la improcedencia del procedimiento, pero no en cuanto al resto de motivos de inadmisibilidad del art. 69 LJCA, tal y como se prevé, con carácter previo, para el proceso ordinario en el art. 51 de la LJCA.

292 ZATARAIN DE VALLE, R., “Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona”, cap. cit., pp. 1309-1314.

293 SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 1198-1203; MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 117”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 802-805.

Al no existir trámite de alegaciones previas (ex-arts. 58 y 59 LJCA), como existe en el procedimiento ordinario, en el que se pueden esgrimir todas las excepciones procesales que puedan dar lugar a la inadmisibilidad, consideramos que debería de ampliarse dicho trámite de admisión a fin de poder debatir cualesquiera otros motivos sobre la inadmisión del recurso, más allá de la falta de idoneidad concreta del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales.

1.5. Demanda

Acordada la continuación del procedimiento, el letrado o letrada de la Administración de Justicia pondrá de manifiesto el expediente y otorgará un plazo improrrogable de ocho días para formular la demanda a la que se ha de acompañar los documentos (art. 118 LJCA)²⁹⁴. De este modo, no se permite instar que se complete el expediente administrativo, con suspensión del plazo para formular la demanda, tal y como permite el art. 55 de la LJCA.

Ante la parquedad del art. 118 LJCA, la demanda se ha de redactar siguiendo la estructura formal del proceso ordinario, con su encabezamiento, hechos, fundamentos jurídicos de orden adjetivo y sustantivo, suplico o petición y proposición de prueba. En este punto, resulta obvio que la demanda precisa una doble fundamentación sustantiva o de fondo, en cuanto a la ilegalidad de la actuación o inactividad de la Administración que, más allá de no ser conforme a derecho, debe afectar y lesionar al derecho fundamental esgrimido.

Así mismo, consideramos que deberían señalarse los puntos objeto de prueba y los medios propuestos, tal y como acontece en la demanda del proceso ordinario (ex-art. 60 LJCA). En este punto, se observa una discordancia entre las reformas operadas sobre el proceso ordinario y el procedimiento especial para la protección de los derechos de la persona que ha de salvarse acudiendo a la integración normativa del procedimiento especial en el procedimiento ordinario.

1.6. Contestación

Una vez presentada la demanda, el letrado o letrada de la Administración Pública dará traslado de la misma, con entrega del expediente administrativo, al Ministerio Fiscal y a las partes demandadas para que en el plazo común e improrrogable de ocho días formulen alegaciones, con la documentación que estimen oportuna (art. 119 LJCA)²⁹⁵.

294 Véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 1925-1928; GARBERÍ LLOBREGAT, J., *Proceso administrativo para la protección de los derechos fundamentales*, op. cit., pp. 243-249.

295 Sobre las alegaciones del Ministerio Fiscal y de las demás partes, véase, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 1206-1209; ZATARAIN DE VALLE, R., "Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona", cap. cit., pp. 1316-1318.

Dichas “alegaciones” equivalen a la contestación, aunque en puridad no sería necesario cumplir con la estructura formal de la contestación a la demanda. En dichas alegaciones se podrán formular cuantas excepciones procesales se consideren pertinentes, comenzando por la falta de idoneidad del procedimiento en el caso concreto. Así mismo, en la contestación resulta conveniente indicar los puntos de hecho sobre los que existe discrepancia, así como enumerar los medios de prueba que se proponen.

Las alegaciones del Ministerio Fiscal pueden diferir tanto de la parte actora como de la parte o partes demandadas, por cuanto su posición se circunscribe a la defensa de la legalidad y de los derechos fundamentales, motivo por el cual podrá coincidir o no con la parte actora en el caso concreto.

A fin de evitar preguntas sobre el alcance y requisitos que debe adoptar el escrito de “alegaciones”, consideramos que debería superarse dicho término en favor de una remisión expresa a la contestación a la demanda, tal y como sucede en el proceso civil.

1.7. Prueba

Efectuadas las alegaciones o transcurrido el plazo para las mismas, el órgano jurisdiccional decidirá en el día siguiente el recibimiento del pleito a prueba siempre que lo considere necesario o lo pida alguna parte. La práctica de la prueba deberá desarrollarse en un periodo no superior a veinte días (art. 120 LJCA)²⁹⁶.

Resulta evidente que el precepto no se ha adaptado a las reformas en materia de prueba contencioso-administrativa, por lo que debería acomodarse de modo que la proposición de prueba se efectúe en los escritos rectores de demanda y contestación, sin perjuicio de la facultad del juzgador. De este modo, el periodo de veinte días debe quedar circunscrito exclusivamente para la práctica de la prueba, tal y como sucede en el proceso ordinario en la actualidad.

Con todo, en nuestra opinión, el déficit más importante del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales sigue siendo la ausencia de la oralidad y la inmediación, tal como viene configurado en la LJCA.

1.8. Sentencia

Una vez efectuadas las alegaciones o, en su caso, practicada la prueba, quedan las actuaciones conclusas para dictar sentencia en el plazo de cinco días (art. 121.1 LJCA)²⁹⁷. La reducción del plazo para dictar sentencia constituye otra

296 Véase, GARBERÍ LLOBREGAT, J., *Proceso administrativo para la protección de los derechos fundamentales*, op. cit., pp. 254-258.

297 GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 938-942; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 1212-1216; MURILLO DE

muestra de la sumariedad del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales.

La sentencia estimará el recurso cuando la disposición, la actuación o el acto administrativo incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder, y como consecuencia de la misma vulnere un derecho fundamental (art. 121.2 LJCA). Es decir, no basta que la conducta de la Administración sea ilegal, sino que además lesione un derecho fundamental.

Contra las sentencias de las Secciones de lo Contencioso-Administrativo -hasta ahora Juzgados- procederá siempre recurso de apelación en un solo efecto (art. 121.3 LJCA).

En este punto, consideramos que la posibilidad de doble instancia debe extenderse a todas las sentencias dictadas en primera o única instancia, máxime cuando el objeto es la salvaguardia de los derechos fundamentales.

Por otro lado, dado el alto número de sentencias desestimatorias en los procedimientos de derechos fundamentales, sería preferible unificar el régimen con el procedimiento ordinario, dado que el derecho fundamental en la regulación actual puede verse afectado en las sentencias estimatorias durante la tramitación del recurso de apelación. Por el contrario, si el recurso de apelación lo fuese a doble efecto, conforme al principio general del art. 83.1 LJCA, para salvaguardar el derecho fundamental en aquellas sentencias que otorguen amparo, bastará con solicitar la ejecución provisional. De este modo, quedaría protegido el derecho fundamental en caso de recurso de apelación por parte de la Administración pública.

1.9. Particularidades sobre la protección del derecho de reunión²⁹⁸

En casos de prohibición o modificación de reuniones, los promotores disconformes podrán interponer recurso contencioso-administrativo en el plazo de cuarenta y ocho horas siguientes a la comunicación, debiendo acompañar copia del recurso a la autoridad gubernativa para que remita el expediente administrativo (art. 122.1 LJCA).

La legitimación solo la ostentan los promotores de la reunión, por lo que pueden comparecer y defenderse por sí mismos, sin perjuicio de que puedan otorgar la representación a un procurador y la defensa la confíen a un abogado.

El plazo para interponer el recurso ha de ser dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la recepción de la denegación o modificación de la reunión propuesta, sin precisar la LJCA necesidad de fundamentación, aunque la docu-

LA CUEVA, P. L., "Artículo 121", en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 812-816.

298 ZATARAIN DE VALLE, R., "Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona", cap. cit., pp. 1326-1336; RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., pp. 511-514.

mentación habrá de aportarse con el escrito de interposición o, en otro caso, indicar la imposibilidad de la misma, de acuerdo con las normas generales sobre aportación de documentación contenidas en los arts. 265 y 270 de la LEC.

Así mismo, han de ser los propios promotores de la reunión o manifestación prohibida o modificada los que comuniquen a la Administración la interposición del recurso contencioso-administrativo, para que la misma remita el expediente administrativo al órgano jurisdiccional.

El letrado o letrada de la Administración de Justicia, en el plazo de cuatro días, convocará a los recurrentes, así como al representante legal de la Administración y al Ministerio Fiscal a una audiencia en la que el tribunal oír a todas las partes y resolverá sin ulterior recurso.

En este punto, consideramos que sería pertinente el recibimiento y práctica de aquellas pruebas que sean pertinentes y se puedan practicar en la propia audiencia.

Estimamos innecesario mantener el segundo párrafo del apartado 2 del art. 122 de la LJCA, por cuanto ya rigen las disposiciones generales sobre grabación de la audiencia y documentación de la misma.

La decisión únicamente podrá mantener o revocar la prohibición o las modificaciones propuestas (art. 122.3 LJCA). Lo que equivale a que la sentencia únicamente podrá ser estimatoria cuando revoca la prohibición o las modificaciones propuestas por la autoridad gubernativa. Y, por el contrario, la sentencia será desestimatoria si mantiene la prohibición o las modificaciones propuestas por la autoridad gubernativa.

Consideramos que el apartado 3 del art. 122 de la LJCA debería ser completado a fin de recoger la posibilidad de inadmisión del recurso contencioso-administrativo, como puede ser por falta de legitimación activa, caducidad, defecto en el modo de proponer la demanda, etc.

Así mismo, la sentencia en el procedimiento especial para la protección del derecho de reunión debería dictarse “*in voce*”, sin perjuicio de documentarse y motivarse posteriormente. En otro caso, la sentencia podría ser papel mojado si se notifica con posterioridad a la reunión objeto de controversia.

1.10. Interrupción de servicios de la sociedad de la información, así como para la retirada de contenidos contrarios a la propiedad intelectual (art. 122 bis LJCA)²⁹⁹

De acuerdo con el art. 8.1 de la *Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico*, los servicios de la sociedad no podrán

²⁹⁹ Cfr., ZATARAIN DE VALLE, R., “Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona”, op. cit., pp. 1336-1340; MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 122 bis”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 821-831.

desarrollar actividades contrarias *a)* al orden público, la investigación penal, la seguridad pública y la defensa nacional, *b)* la protección de la salud pública o de los consumidores o usuarios, *c)* el respeto a la dignidad de la persona y al principio de no discriminación, *d)* la protección de la juventud y la infancia, *e)* así como a la propiedad intelectual.

Por tal motivo, los órganos competentes para la protección de los principios y derechos *supra* indicados, en ejercicio de las funciones que tengan legalmente atribuidas, podrán adoptar las medidas necesarias para que se interrumpa su prestación o para retirar los datos que los vulneran.

Para la adopción y cumplimiento de las medidas de restricción en tales supuestos se respetarán, en todo caso, los derechos a la intimidad personal y familiar, a la protección de los datos personales, a la libertad de expresión y a la libertad de información.

Por lo que únicamente la autoridad judicial podrá adoptar las medidas restrictivas, debiendo garantizar el derecho a la libertad de expresión, el derecho de producción y creación literaria, artística, científica y técnica, la libertad de cátedra y el derecho de información.

- En primer lugar, y de acuerdo con el art. 8.2 de la *Ley 34/2002, de 11 de julio*, los órganos administrativos competentes para la adopción de las medidas restrictivas, con el objeto de identificar al responsable del servicio de la sociedad de la información que está realizando la conducta presuntamente vulneradora, podrán requerir a los prestadores de servicios de la sociedad de la información la cesión de los datos que permitan tal identificación a fin de que pueda comparecer en el procedimiento. Tal requerimiento exigirá la previa autorización judicial, de acuerdo con el art. 122.1 bis de la LJCA. Y solo cuando se obtenga la autorización del órgano jurisdiccional, los prestadores de servicios de la información estarán obligados a facilitar los datos necesarios para llevar a cabo la identificación.

El procedimiento se iniciará por los órganos competentes, debiendo exponer las razones que justifican la petición, acompañada de los documentos que sean procedentes.

La Sección de lo Contencioso-Administrativo (en sustitución de los Juzgados), en el plazo de veinticuatro horas, y previa audiencia al Ministerio Fiscal, dictará resolución autorizando la solicitud efectuada (art. 122 bis.1 LJCA).

- En segundo lugar, se podrá solicitar medidas *(a)* para la interrupción de servicios de la sociedad de la información o *(b)* para que se retiren contenidos que vulneren la propiedad intelectual en ejecución de las medidas adoptadas por la Sección Segunda de la Comisión de Propiedad Intelectual, lo que requerirá de autorización judicial previa³⁰⁰. Por lo que, una vez que la Comisión de Propiedad

300 Las funciones de la Sección Segunda de la Comisión de Propiedad Intelectual vienen indicadas en el art. 195 del *Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia.*

Intelectual acuerde la medida, dirigirá solicitud al órgano jurisdiccional competente para que autorice su ejecución, acompañando el expediente administrativo.

En el plazo de dos días siguientes a la recepción de la resolución de la Comisión de Propiedad Intelectual, la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal de Instancia dará traslado de dicha resolución al representante legal de la Administración, al Ministerio Fiscal y a los titulares de los derechos y libertades afectados o a la persona que estos designen para que puedan efectuar alegaciones en el plazo común de diez días.

Si de las alegaciones efectuadas resultan nuevos hechos, el Juez podrá acordar la celebración de vista oral, o dejar los autos para resolver en el plazo de dos días. El auto únicamente podrá autorizar o denegar la ejecución de la medida (art. 122 bis.2 LJCA).

Consideramos que este tipo de autorizaciones podría ser encomendadas a la jurisdicción civil, sobre todo por ser cuestiones que versan sobre propiedad intelectual. En especial, porque, como se ha comentado, la protección de la propiedad intelectual es un derecho privado de naturaleza mercantil que contrasta con la protección de los restantes intereses generales protegidos en el art. 8.1 de la Ley 34/2002.

1.11. Autorización judicial de una decisión de la Comisión Europea en materia de transferencia internacional de datos (art. 122 ter LJCA)³⁰¹

La DA 5ª de la *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales* introduce la necesidad de la autorización judicial en relación con decisiones de la Comisión Europea en materia de transferencia internacional de datos. De modo que, cuando una autoridad de protección de datos considere que una decisión de la Comisión Europea en materia de transferencia internacional de datos, de cuya validez dependiese la resolución de un procedimiento concreto, infringiese lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679, menoscabando el derecho fundamental a la protección de datos, acordará inmediatamente la suspensión del procedimiento, a fin de solicitar del órgano judicial autorización para declararlo así en el seno del procedimiento del que esté conociendo. Dicha suspensión deberá ser confirmada, modificada o levantada en el acuerdo de admisión o inadmisión a trámite de la solicitud de la autoridad de protección de datos dirigida al tribunal competente.

A tal fin, la DF 6ª de la referida LO 3/2018, de 5 de diciembre, procede a introducir un procedimiento “*ad hoc*”.

El procedimiento para obtener tal autorización judicial se iniciará con la solicitud de la autoridad de protección de datos dirigida al Tribunal competente

301 Véase, FUENTETEJA PASTOR, J. A., “Procedimientos especiales”, en BACIGALUPO SAGGESE, M. (et. al.), *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, p. 219, s.; RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., pp. 520-523.

para que se pronuncie acerca de la conformidad de una decisión de la Comisión Europea en materia de transferencia internacional de datos con el Derecho de la Unión Europea. La solicitud irá acompañada de copia del expediente (art. 122 ter.1 LJCA).

La competencia para tal procedimiento la ostentará la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ en caso de que la solicitud de autorización la formule la autoridad de una CCAA (art. 10.7 LJCA), la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional cuando la autorización sea pedida por la Agencia Española de Protección de Datos (art. 11.5 LJCA) o la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo si solicita la autorización el CGPJ (art. 12.4 LJCA).

Una vez admitida a trámite la solicitud, el Tribunal competente lo notificará a la autoridad de protección de datos a fin de que emplaze a los interesados en el procedimiento para que se personen en el plazo de tres días. Igualmente, se dará traslado a la Comisión Europea para que se persone (art. 122 ter.4 LJCA).

Concluido el plazo para personarse ante la Sala correspondiente, se dará traslado de la solicitud de autorización a las partes personadas a fin de que en el plazo común de diez días aleguen lo que consideren procedente, pudiendo solicitar la práctica de aquellas pruebas que estimen necesarias (art. 122 ter.5 LJCA).

Transcurrido el período de prueba, siempre que se haya solicitado por las partes y el tribunal las considere pertinentes, se celebrará vista, en la que el Tribunal podrá centrar las cuestiones sobre las que las partes deberán realizar sus alegaciones (art. 122 ter.6 LJCA).

El tribunal adoptará en el plazo de diez días una de estas resoluciones:

- a) Si considerase que la decisión de la Comisión Europea es conforme al Derecho de la Unión Europea, dictará sentencia declarándolo así y denegando la autorización solicitada.
- b) Si considera que la decisión es contraria al Derecho de la Unión Europea, dictará auto de planteamiento de cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La autorización solamente podrá ser concedida si la decisión de la Comisión Europea cuestionada fuera declarada inválida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. 122 ter.7 LJCA).

Finalmente, hay una remisión expresa a los recursos previstos por la LJCA (art. 122 ter.8 LJCA).

Consideramos que hubiese bastado ampliar el sistema de autorizaciones judiciales para la entrada a domicilio y demás lugares contenida en el art. 8.6 LJCA, con cambio de competencia objetiva por razón de la materia, al objeto de dar cabida a este tipo de autorizaciones sin necesidad de crear un procedimiento “*ad hoc*”.

1.12. Autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen limitación o restricción de derechos fundamentales (art. 122 quater LJCA)

En la actualidad³⁰², las Secciones de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales de Instancia (hasta ahora Juzgados de lo Contencioso-Administrativo) ostentan competencia para la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas por las autoridades sanitarias que consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales, siempre que dichas medidas estén plasmadas en actos administrativos singulares que afecten únicamente a uno o varios particulares concretos e identificados de manera individualizada (art. 8.6, párrafo 2º LJCA).

Para autorizar o ratificar dichas decisiones de las autoridades sanitarias será parte el Ministerio Fiscal, la tramitación será preferente y se resolverán mediante auto que se dictará en un plazo máximo de tres días naturales (art. 122 quater LJCA).

Consideramos que no es necesario articular un procedimiento especial para una simple autorización, al igual que sucede con la autorización de entrada a domicilio, tal y como hemos señalado en relación al art. 122 ter LJCA.

2. CUESTIÓN DE ILEGALIDAD

2.1. Ámbito de la cuestión de ilegalidad

En relación a las disposiciones reglamentarias, cabe su anulación mediante el recurso directo contra las mismas cuando son promulgadas, sin perjuicio del recurso indirecto, cuando se recurren los actos administrativos realizados al amparo de dichas disposiciones generales. En tales casos, si el tribunal ostenta competencia, anula el acto recurrido y la disposición general que le sirve de soporte.

Por el contrario, si el tribunal que conoce del acto carece de competencia para anular la disposición general, en tal caso, y una vez que dicte la sentencia estimatoria, procederá a elevar al tribunal competente la cuestión de ilegalidad para el enjuiciamiento y, en su caso, anulación de la disposición general³⁰³. Dicho

302 La STC 70/2022, de 2 de junio, que anuló los arts. 10.8 y 11.1.i) de la LJCA según redacción dada por la DF 2.4 de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

303 GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 1951-1959; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 957-962; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op.

procedimiento se regula como un proceso especial en el Capítulo II del Título V de la LJCA (arts. 123 a 126).

Por tanto, quedan excluidas de la cuestión de ilegalidad las anulaciones de disposiciones generales cuando el tribunal que anula el acto administrativo también resulta competente para anular dicha disposición (art. 27.2 LJCA). Así mismo, el Tribunal Supremo podrá anular una disposición general al conocer de cualquier recurso (art. 27.3 LJCA).

2.2. Planteamiento de la cuestión de ilegalidad

El Juez o Tribunal que anule una actuación administrativa, cuando carezca de competencia para anular la disposición general que sirve de soporte a la misma, planteará, mediante auto, la cuestión de ilegalidad dentro de los cinco días siguientes a la firmeza de la sentencia. La cuestión habrá de ceñirse a los preceptos reglamentarios cuya declaración de ilegalidad haya servido de base para la estimación de la demanda³⁰⁴. Dicho auto es irrecurrible.

El auto que promueva la cuestión de ilegalidad acordará emplazar a las partes por un plazo de quince días para que comparezcan y formulen alegaciones ante el Tribunal competente para resolver. Transcurrido el plazo no se admitirá la personación (art. 123 LJCA).

2.3. Remisión de las actuaciones y publicación de la cuestión de ilegalidad

Una vez planteada la cuestión de ilegalidad, el letrado o letrada de la Administración de Justicia remitirá urgentemente certificación del auto planteando la cuestión de ilegalidad, copia testimoniada de los autos principales y del expediente administrativo.

cit., pp. 1221-1229; OUBIÑA BARBOLLA, S., “La cuestión de ilegalidad”, op. cit., pp. 961-989; MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 123”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 832-835.

304 En este punto, se plantea la controversia sobre la posibilidad de elevar cuestión de ilegalidad debido a que la disposición general resulta inválida cuestiones procedimentales, cual es el caso de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticos. La Sala Tercera del TS se muestra contraria a que la cuestión de ilegalidad pueda ser utilizada para denunciar las infracciones meramente formales o procedimentales de las disposiciones generales, entendiendo que la nulidad de las mismas ha de ser por razones sustantivas [SsTS Núm. 4270/2010, de 6 de julio de 2010 (rec. 4039/2006. ECLI:ES:TS:2010:4270) y Núm. 4939/2019, de 4 de marzo de 2021 (rec. 4939/2019. ECLI:ES:TS:2021:1010), entre otras].

Por nuestra parte, resulta claro que dicho motivo de ilegalidad reglamentaria puede plantearse como cuestión de ilegalidad, dado que, si no fuese así, existiría un trato desigual en relación a una misma disposición general, dependiendo de si se formulase el recurso directo o indirecto contra la misma. En este sentido, véase, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., p. 303; CARLÓN RUIZ, M., *La cuestión de ilegalidad en el contencioso-administrativo contra reglamentos*, 2.^a ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas, 2005, pp. 166-174; OUBIÑA BARBOLLA, S., “La cuestión de ilegalidad”, op. cit., p. 989.

En sentido contrario, cfr., BAÑO LEÓN, J. M., “La competencia jurisdiccional para concretar los efectos de la anulación de reglamentos y planes”, *Revista de Administración Pública*, núm. 210, septiembre-diciembre 2019, pp. 60-68.

Igualmente, acordará la publicación del auto de planteamiento de la cuestión de ilegalidad en el mismo diario oficial en que se hubiese publicado la disposición reglamentaria cuestionada (art. 124 LJCA).

2.4. Tramitación ante el tribunal competente para resolver la cuestión de ilegalidad

Las partes podrán presentar con el escrito de personación y alegaciones la documentación que estimen oportuna en el referido plazo de quince días.

Terminado el plazo de personación y alegaciones, el letrado o letrada de la Administración de Justicia declarará concluso el procedimiento y la sentencia se ha de dictar en los diez días siguientes.

No obstante, el tribunal podrá rechazar en trámite de admisión la cuestión de ilegalidad por incumplimiento de las condiciones procesales.

Como particularidad, el plazo para dictar sentencia podrá interrumpirse si el Tribunal acuerda reclamar el expediente de elaboración de la disposición cuestionada o practicar alguna prueba de oficio. En estos casos, el letrado o letrada de la Administración de Justicia dará traslado a las partes, por plazo común de cinco días, para que realicen alegaciones sobre el expediente o el resultado de la prueba (art. 125 LJCA)³⁰⁵.

Cuando la cuestión de ilegalidad sea de especial trascendencia por afectar a otros procedimientos, se tramitará y resolverá de modo preferente, salvo los procedimientos de derechos fundamentales, que tendrán preferencia absoluta (arts. 126.4 y 66, ambos de la LJCA).

Además, el Tribunal podrá extender el conocimiento de la cuestión de ilegalidad a otros preceptos de la disposición general (*ex-art.* 33.3 LJCA).

2.5. Sentencia sobre la cuestión de ilegalidad

La sentencia sobre la cuestión de ilegalidad tendrá los siguientes sentidos:

- a) Estimaré la cuestión de ilegalidad, en cuyo caso anularé la disposición o disposiciones reglamentarias.
- b) Desestimaré la cuestión, en cuyo caso declararé legal la disposición general cuestionada.
- c) O inadmitiré la cuestión de ilegalidad si falta algún requisito procesal insubsanable (art. 126.1 LJCA)³⁰⁶.

305 Véase, CARLÓN RUIZ, M., "El control de la potestad reglamentaria", en EZQUERRA HUERVA, A.; OLIVÁN DEL CACHO, J., *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, op. cit. Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 442-448.

306 Véase, CARLÓN RUIZ, M., *La cuestión de ilegalidad en el contencioso-administrativo contra reglamentos*, op. cit., pp. 333-380; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 1235-1241; MURILLO DE LA CUEVA, P. L., "Artículo 126", en ESPÍN TEMPLADO, E.

Tanto las sentencias estimatorias como desestimatorias serán objeto de publicación y se comunicarán al Juez o Tribunal que planteó la cuestión de ilegalidad (art. 126.2 y 3 LJCA).

En todo caso, la sentencia que determine la ilegalidad de la disposición general se abstendrá de proponer cómo han de quedar redactados los preceptos anulados (art. 71.2 LJCA).

De acuerdo con el art. 73 de la LJCA, las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no podrán afectar las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de la anulación, salvo para la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente, en cuyo caso sí desplegarán efectos.

La sentencia que resuelva la cuestión de ilegalidad no afectará a la situación jurídica concreta que resulte del proceso en que se planteó dicha cuestión (art. 126.5 LJCA), lo que equivale a decir que quedan anulados los actos administrativos realizados conforme a una disposición general que resulta válida, lo que resulta criticable. Por tal motivo, parte de la doctrina apuesta por considerar la cuestión de ilegalidad como una cuestión prejudicial. En este sentido, RUIZ RISUEÑO señala dos soluciones, consistentes en eliminar la cuestión de ilegalidad, atribuyendo competencia -por *vis atractiva* del órgano superior- para conocer del recurso directo contra la disposición general, o bien, regular la cuestión de ilegalidad con carácter prejudicial, dejando en suspenso el recurso hasta que el órgano judicial competente se pronuncie sobre la legalidad³⁰⁷.

Sin embargo, consideramos que imponer como cuestión prejudicial elevar la cuestión de ilegalidad al órgano jurisdiccional competente para la anulación de la disposición general cuestionada implica restar capacidad de decisión al órgano jurisdiccional competente para enjuiciar la actuación administrativa.

De cualquier modo, debemos tener en cuenta que en la práctica suele ser muy restringido el ámbito de la cuestión de ilegalidad, puesto que aun planteándose la misma en la sentencia dictada en primera instancia, lo normal es que dicha sentencia sea objeto de recurso de apelación y que, por tal motivo, el órgano jurisdiccional tenga competencia para anular la disposición reglamentaria³⁰⁸.

Por ello, consideramos que la reforma de la llamada cuestión de ilegalidad podría ir encaminada a que las sentencias que planteen tal cuestión pasen a ser

(Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 839-841.

307 RUIZ RISUEÑO, F., *El proceso contencioso-administrativo*, op. cit., p. 527.

308 Así, la Sentencia Núm. 331/2012, de 19 de septiembre de 2012, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Núm. 4 de Granada, por el que se deja sin efecto una licencia de primera ocupación realizada al amparo de un Estudio de Detalle, para el que se dispone en el fallo plantear la cuestión de ilegalidad. Sin embargo, al ser objeto de recurso de apelación dicha sentencia, se pronuncia la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Andalucía en el rollo de apelación 102/2013, dando lugar a la Sentencia Núm. 341/2014, de 17 de febrero de 2014, que procede a desestimar el recurso de apelación formulado y -como cuestión de ilegalidad- anular el Estudio de Detalle en cuestión.

revisadas de oficio por el tribunal con competencia para enjuiciar la legalidad de las disposiciones reglamentarias cuestionadas de modo supletorio; es decir, si no se formulase recurso contra dichas sentencias.

3. PROCEDIMIENTO EN LOS CASOS DE SUSPENSIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA DE ACUERDOS

El art. 127 de la LJCA recoge el procedimiento especial a seguir en aquellos casos en los que la Administración, al amparo de una norma legal, proceda a suspender los actos o acuerdos de las Corporaciones o Entidades públicas, en cuyo caso debe interponer recurso contencioso-administrativo o dar traslado directo del acuerdo suspendido al órgano jurisdiccional³⁰⁹. Se trata de la pervivencia del procedimiento previsto en el art. 118 de la LJCA de 1956.

El marco del art. 127 de la LJCA responde a la previsión de que una Entidad local adopte actos o acuerdos que atenten gravemente al interés general de España, en cuyo caso el Delegado del Gobierno requerirá al Presidente de la Corporación, dentro de los diez días siguientes al de la recepción de aquéllos, para suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes para la protección de dicho interés.

Si la Corporación no suspende en el plazo máximo de cinco días el acto o acuerdo, el Delegado del Gobierno procederá, en el plazo de diez días, a acordar la suspensión de dicho acto o acuerdo e impugnarlo ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en el plazo de diez días desde que acordó la suspensión (art. 67 LBRL). Como puede comprenderse, se trata de un proceso “ad hoc” para el control de las Entidades locales por parte de la Administración central.

No obstante, el art. 127 de la LJCA está redactado de modo más amplio, en previsión de que puedan incluirse otras actuaciones de las Administraciones públicas en esta dinámica de suspensión de actos e impugnación jurisdiccional.

De modo que, una vez que la Autoridad administrativa acuerde la suspensión del acto, deberá interponerse el recurso contencioso-administrativo mediante escrito razonado o dar traslado directo del acuerdo suspendido al órgano jurisdiccional, aportando tanto el acto suspendido como el acuerdo de suspensión (art. 127.2 LJCA). De este modo, el procedimiento permite iniciar el proceso contencioso-administrativo mediante escrito razonado o mediante el simple traslado del acuerdo suspendido.

309 Sobre la suspensión administrativa previa de acuerdos, véase, ZATARAIN DE VALLE, R., “Procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos de las corporaciones locales”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 2.ª ed., T. I, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, pp. 1341-1352; MARTÍNEZ GARCÍA, S., “El procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos”, en EZQUERRA HUERVA, A.; OLIVÁN DEL CACHO, J., *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 649-667.

Una vez interpuesto el recurso o trasladado el acuerdo suspendido, el letrado o letrada de la Administración de Justicia requerirá a la corporación o entidad afectada por la suspensión para que, en el plazo de diez días, (1º) remita el expediente administrativo en soporte informático, (2º) alegue lo que estime conveniente en defensa del acto suspendido y (3º) notifique a los interesados la existencia del procedimiento a fin de que comparezcan ante el órgano jurisdiccional en el plazo de diez días (art. 127.3 LJCA).

Una vez recibido el expediente administrativo, el letrado o letrada de la Administración de Justicia lo entregará junto con las actuaciones a todos los comparecidos, convocándolos a la vista que se celebrará como mínimo a los diez días de la entrega del expediente administrativo.

No obstante, el órgano jurisdiccional podrá, motivadamente, sustituir el trámite de vista por otro de alegaciones escritas, que habrán de presentarse en el plazo de diez días.

Así mismo, el órgano jurisdiccional, de oficio o a instancia de parte, podrá abrir un periodo de prueba por un plazo máximo de quince días (art. 127.3, 4 y 5 LJCA).

Finalmente, tras la vista o la presentación de alegaciones, se dictará sentencia por la que se anule o confirme el acto o acuerdo objeto del recurso, debiendo pronunciarse sobre la suspensión (art. 127.6 LJCA)³¹⁰.

Como puede advertirse, el procedimiento especial para controlar la suspensión administrativa previa obedece a una época histórica de carácter autocrático y a la ausencia de tutela cautelar. Resulta obvio que toda referencia a la modificación de este procedimiento especial implica repensar las relaciones de control entre Administraciones. Por nuestra parte, hemos de señalar que el mantenimiento del procedimiento de suspensión administrativa de acuerdos no tiene sentido, habida cuenta de la introducción de las medidas cautelares.

Nos atrevemos a sugerir que este procedimiento podría seguir el modelo previsto por el art. 151.2 de la Constitución española en relación a la impugnación gubernamental de las disposiciones y resoluciones adoptadas por las CCAA, que producirá automáticamente la suspensión de las mismas, sin perjuicio de que el TC deba ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

Consideramos que este esquema del art. 151 CE -de impugnación del acuerdo con suspensión automática del acuerdo como medida cautelar intrínseca- podría servir de inspiración para la reforma de la suspensión de acuerdos de las Entidades y Corporaciones administrativas.

310 Véase, OUBIÑA BARBOLLA, S., "La cuestión de ilegalidad", en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 2.ª ed., T. II, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, pp. 1004-1007; RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., p. 535.

4. PROCEDIMIENTO PARA LA GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO³¹¹

4.1. Objeto y plazo para recurrir

El procedimiento para la garantía de la unidad de mercado fue introducido por la Disposición Final 1.3 de la *Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado*. Se trata de un tipo de tutela privilegiada para la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, también, CNMC) y operadores económicos frente a las disposiciones, actos, actuaciones, inactividad o vías de hecho de cualquier Administración pública que se considere contraria a la libertad de establecimiento o de circulación³¹².

La competencia para este procedimiento especial reside en la Sala de la Audiencia Nacional (art. 127 ter.8 LJCA).

El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo para la llamada garantía de la unidad de mercado será de dos meses, conforme a lo establecido en el art. 46 de la LJCA. En caso de que el recurso se interponga a solicitud de un operador económico, el plazo de dos meses se computará desde la presentación de la solicitud ante la CNMC (art. 127 bis LJCA).

Estamos en presencia de un procedimiento privilegiado, al tener carácter preferente, sobre los demás procedimientos (art. 127 ter.9 LJCA) y sumario, en cuanto a la reducción de plazos. De lo que se infiere que este procedimiento especial para la garantía de la unidad de mercado sitúa a la defensa de la “*libertad de establecimiento y de circulación de las empresas extranjeras*” al mismo nivel de tutela jurisdiccional de los derechos y libertades fundamentales, por cuanto ambas tutelas contienen las notas de preferencia y sumariedad.

4.2. Tramitación³¹³

Una vez interpuesto el recurso, el letrado o letrada de la Administración de Justicia requerirá, como máximo al día siguiente, al órgano administrativo, para que remita el expediente administrativo, así como cuantos informes y datos se soliciten en el recurso en un plazo máximo de cinco días. La no remisión del expediente no suspende el curso de las actuaciones.

311 Véase, FUENTETEJA PASTOR, J. A., “Procedimientos especiales”, cap. cit., pp. 228-230; GARCÍA LOZANO, L. M., “El proceso de garantía para la unidad de mercado: Examen de eficacias e ineficiencias”, en GONZÁLEZ VARAS IBAÑEZ, S.; TARDÍO PATO, J. A. (Dir.), *La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: sus cuestiones más actuales*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2021, pp. 199-210.

312 MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 127 bis”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, p. 852.

313 Sobre la tramitación del procedimiento en garantía de unidad de mercado, véase, MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 127 ter”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 854-857.

Recibido el expediente, el letrado o letrada de la Administración de Justicia pondrá de manifiesto el expediente al recurrente para que, en el plazo de diez días, formalice la demanda, aportando la documentación.

Si el expediente administrativo se recibe en el órgano jurisdiccional después de haber formalizado la demanda, se concederá un trámite adicional de alegaciones a las partes.

Una vez presentada la demanda, el letrado o letrada de la Administración de Justicia dará traslado de la misma a las partes demandadas para que, en un plazo común e improrrogable de diez días, formalicen la contestación con la prueba documental.

A continuación, en el día siguiente a la presentación de la contestación, el órgano jurisdiccional se pronunciará sobre la prueba con arreglo a las normas generales, si bien el periodo para la práctica de prueba no excederá de veinte días.

Concluidas las actuaciones, se dictará la sentencia en el plazo de cinco días.

La sentencia será estimatoria cuando la disposición, la actuación o el acto incurrieran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico que afecte a la libertad de establecimiento o de circulación, incluida la desviación de poder. La sentencia estimatoria implicará la corrección de la conducta infractora, así como la condena al abono de los daños y perjuicios, incluido el lucro cesante (art. 127 ter.6 LJCA). Así mismo, la sentencia podrá emitirse de modo oral, considerando innecesaria la pormenorización detallada, amén de la dificultad inherente a los asuntos de gran complejidad para dictar la sentencia de viva voz.

En cuanto a la intervención de terceros, el art. 127 ter.7 de la LJCA prevé que durante la tramitación del procedimiento podrá solicitar intervenir cualquier operador económico que tenga interés en la anulación del acto, actuación o disposición impugnada. Previo traslado a las partes, se admitirá la intervención del operador económico mediante auto, en cuyo caso no se retrotraerán las actuaciones, pero el interviniente tendrá la consideración de parte -adherida a la CNMC- y podrá defender sus propias pretensiones, además de las generales de la CNMC (art. 127 ter.7 LJCA).

La Sala de la Audiencia Nacional acumulará a este procedimiento especial cualesquiera otros procesos ordinarios iniciados por los operadores económicos que se dirijan contra el mismo acto o actuación o disposición administrativa, se sustancien ante este u otros órganos jurisdiccionales (art. 127 ter.8 LJCA).

4.3. Particularidades de la tutela cautelar

La tutela cautelar también comporta privilegios en este procedimiento especial, por cuanto no se exige caución para la adopción de las medidas cautelares. Así pues, la CNMC podrá pedir con carácter excepcional la adopción de medidas

cautelares en caso de entender que es imprescindible, por la especial relevancia para la libertad de establecimiento y circulación (art. 127 quáter.1 LJCA)³¹⁴.

El privilegio viene dado por la no exigencia de afianzamiento de los posibles perjuicios, aunque la Administración podrá solicitar el levantamiento de la suspensión durante el plazo de tres meses desde su adopción, siempre que acredite que su mantenimiento pueda causar una perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el tribunal ponderará en forma circunstanciada (art. 127 quáter.2 LJCA). Para la adopción de las medidas cautelares no se exige caución, aunque dicha medida cautelar podrá levantarse por afectar gravemente a los intereses generales o de terceros.

Por lo demás, resultan innecesarias las reiteradas remisiones a la regulación del procedimiento cautelar contenido en el Capítulo II del Título VI de la LJCA.

A modo de conclusión provisional, no consideramos necesaria la existencia de este procedimiento especial para garantizar la unidad de mercado “*ad personam*”, a favor de la CNMC, dotado de preferencia y sumariedad. Igualmente, tampoco tiene justificación que la competencia para dicho procedimiento deba atribuirse de modo exclusivo a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, ni el cambio de competencia objetiva por efecto de la acumulación de cualesquiera otros procesos ordinarios desarrollados en otros órganos jurisdiccionales a instancias de los operadores económicos.

En definitiva, no existe inconveniente alguno para que la CNMC acuda al proceso contencioso-administrativo ordinario para impugnar los actos, actuaciones y disposiciones administrativas que atenten contra la libertad de establecimiento y de circulación, tanto en primera o única instancia, como para la adopción de medidas cautelares. En consecuencia, postulamos la eliminación del procedimiento especial para la garantía de la unidad de mercado³¹⁵.

314 MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 127 quáter”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 858-860.

315 La regulación contenida en la *Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado* se realiza para trasponer las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo Núm. 2005/36/CE y 2006/123/CE, según indica en su exposición de motivos:

“En particular, las obligaciones que el Estado asume respecto a los operadores de otros Estados miembros, entre ellas las derivadas de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, y de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, quedan totalmente cubiertas por la aplicación de la normativa específica de transposición de dichas directivas” (Preámbulo, I, párrafo séptimo).

Por ello, la *Ley 20/2013* justifica la creación del “procedimiento para la garantía de la unidad de mercado” en la LJCA indicando que:

“En particular se modifica la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para regular los nuevos procedimientos para solucionar posibles vulneraciones a la unidad de mercado” (Preámbulo, II).

Sin embargo, dichas Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo no prescriben la creación de un procedimiento especial de carácter preferente y sumario, cual ha sido la voluntad expresada por el legislador español.

5. PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN JUDICIAL DE EXTINCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

La *Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos* prevé la disolución judicial de un partido político cuando *a)* incurra en supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal, *b)* vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos o *c)* infrinja, de modo reiterado y grave, los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, mediante el terrorismo y la violencia (art. 10.2 de la L.O. 6/2002).

Para tales casos, se prevé la declaración de ilegalidad y disolución de un partido político mediante un procedimiento especial ante la Sala especial del Tribunal Supremo, que se regula en el art. 11 de la L.O. 6/2002.

Sin embargo, la Disposición Final 2.2 de la *Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas* adiciona a la LJCA un Capítulo V, bajo la denominación de “Procedimiento para la declaración judicial de extinción de partidos políticos”, al Título V de la misma, y que contiene un único art. 127 quinquies.

El procedimiento especial tiene como objeto la extinción de un partido político por alguna de las siguientes causas:

- a) no adaptar sus estatutos a las leyes vigentes;
- b) no haber convocado el órgano competente para la renovación de los órganos de gobierno y representación transcurridos el doble del plazo previsto en sus estatutos, sin que pueda superar el plazo de cuatro años; o
- c) no presentar sus cuentas anuales durante tres ejercicios consecutivos o cuatro alternos (art. 12.bis.1 de la L.O. 6/2002).

Sin duda, se trata de un procedimiento para expurgar el extenso registro de partidos políticos en el que constan inscritas una multitud de agrupaciones y organizaciones políticas, de las que la inmensa mayoría permanecen inactivas durante largos periodos de tiempo.

El procedimiento se articula, siguiendo el procedimiento abreviado del art. 78 de la LJCA, a partir de las siguientes particularidades:

En cuanto a la legitimación, la legitimación activa la ostentará el Registro de Partidos Políticos o la autoridad de la que dependa. Mientras que la legitimación pasiva corresponderá al partido político que incumpla sus obligaciones legales y estatutarias contenidas en el art. 12.bis.1 de la L.O. 6/2002. Así mismo, el Ministerio Fiscal siempre será parte en el procedimiento (art. 127 quinquies.2 LJCA).

La competencia la ostentará la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Central de Instancia (hasta ahora el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo), conforme al art. 9.3 LJCA.

En la demanda ha de indicarse cuál es el motivo concreto para instar la declaración de extinción y disolución judicial del partido político.

El plazo para la interposición es de dos meses a contar del vencimiento del plazo que el Registro de Partidos Políticos otorgue al partido político para que regularice su situación, otorgando un plazo de seis meses, tras los cuales se abre el plazo de dos meses para iniciar el recurso contencioso-administrativo mediante demanda.

Y, finalmente, la sentencia que declare la extinción de un partido político ha de notificarse al Registro de Partidos Políticos para la cancelación de la inscripción.

En nuestra opinión, consideramos que el procedimiento especial resulta completamente innecesario, toda vez que es factible contar con un procedimiento administrativo, incluso con intervención de una autoridad o instancia independiente, sin perjuicio de que la revisión jurisdiccional de la actuación administrativa sea a través del procedimiento de derechos fundamentales. Por todo ello, nos preguntamos si es necesario crear un procedimiento especial para la declaración de extinción de los partidos políticos al margen del proceso para la protección de derechos fundamentales, que debería ser el ámbito propio para tal finalidad³¹⁶.

6. ¿SON NECESARIOS MÁS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES?

En primer lugar, vamos a referirnos al proceso electoral, que ha permanecido extramuros de la LJCA y que, indudablemente, constituye un procedimiento especial.

En segundo lugar, analizaremos lo que se da en llamar el procedimiento de lesividad para determinar si alcanza el grado de tal o no pasa de ser una institución del procedimiento administrativo, con algunas particularidades en el proceso contencioso-administrativo, sin perjuicio de que se aborde de modo separado, por cuestiones pedagógicas, en la manualística.

Y para concluir, debemos hacer una breve reflexión sobre el sentido de la proliferación de procedimientos en la LJCA.

³¹⁶ En este sentido, MURILLO DE LA CUEVA, P. L., "Artículo 127 quinquies", en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, p. 866, concluye no se vislumbran razones que justifiquen instaurar formalmente una nueva modalidad procesal, por lo que sus escasas particularidades podrían haber quedado en la Ley de partidos políticos.

6.1. El proceso contencioso-electoral

La *Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General* (en adelante, también, LOREG) regula dos procesos electorales³¹⁷. De una parte, un recurso contra la proclamación de candidatos y candidaturas (art. 49 de la L.O. 5/1985). Y, de otra parte, un recurso contra la proclamación de electos (arts. 109 a 117 de la L.O. 5/1985). A diferencia del proceso de derechos fundamentales, contenido inicialmente en la *Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona*, que sí pasó como procedimiento especial a la actual LJCA; sin embargo, los procesos electorales han quedado en la *Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Esta fue la opción del legislador en 1998.

No obstante, cabe preguntarse si realmente resulta necesario trasponer dichos procedimientos electorales a la LJCA. Por nuestra parte, únicamente vamos a considerar que los referidos procesos contencioso-administrativos cuentan con una regulación específica y concreta en la LOREG. No es preceptivo acudir a dichos procesos con abogado y procurador, al no resultar de aplicación supletoria la LJCA. La LJCA se limita a indicar la competencia de los órganos jurisdiccionales en materia electoral³¹⁸.

6.2. El procedimiento de lesividad

Parte de la doctrina también alude en diversos manuales sobre el proceso contencioso-administrativo al denominado “*proceso de lesividad*”³¹⁹. Sin embargo, nos preguntamos si en el fondo constituye una exposición para una mejor asimilación de las particularidades propias o realmente estamos en presencia de un procedimiento especial en el proceso contencioso-administrativo.

En nuestra opinión, la llamada declaración de lesividad es una actuación administrativa, que no puede ser elevada a procedimiento especial. En relación a la

317 Sobre los procesos contencioso-electorales, véase, RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., pp. 542-548.

318 El art. 49 de la LOREG atribuye competencia a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo -que debemos entender referido a las nuevas Secciones de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales de Instancia- para conocer de las impugnaciones contra actos de las Juntas Electorales de Zona y de las formuladas en materia de proclamación de candidaturas y candidatos efectuada por cualquiera de las Juntas Electorales. Lo que ratifica el art. 8.5 de la LJCA.

El art. 112.1 de la LOREG atribuye competencia a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo para las elecciones generales y al Parlamento Europeo, que se ve refrendado por el art. 12.3.a) de la LJCA.

Por su parte, el art. 112.1 de la LOREG atribuye competencia a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia para conocer de los actos y disposiciones de las Juntas Electorales Provinciales y de Comunidades Autónomas, así como los recursos contencioso-electorales contra acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos y elección y proclamación de presidentes de corporaciones locales, en los términos de la legislación electoral. Lo que refrenda el art. 10.1.f) de la LJCA.

319 Entre otros, véase, GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de Práctica Forense Administrativa*, 5.ª ed., Madrid, Civitas, 1999, p. 232, s.; RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, op. cit., pp. 548-558.

declaración de lesividad, únicamente se contienen las referencias imprescindibles en la LJCA que siguen:

- El art. 43 de la LJCA preceptúa que para impugnar un acto administrativo anulable favorable a terceros debe previamente ser declarado lesivo para el interés público³²⁰. Se trata de un requisito de procedibilidad.
- Igualmente, están recogidas las particularidades de la legitimación activa, en el sentido de que la Administración puede impugnar sus propios actos administrativos, previa declaración de lesividad (art. 19.2 LJCA); mientras que la legitimación pasiva la ostentan las personas o entidades cuyos derechos e intereses legítimos puedan verse afectados (art. 21.1.b) LJCA).
- El cómputo de los dos meses para interponer el recurso será desde que se acordó la declaración de lesividad (art. 46.5 LJCA).
- La iniciación del proceso será mediante demanda, con la consecuente obligación de acompañar la declaración de lesividad y el expediente administrativo (art. 45.4 LJCA).
- El emplazamiento al demandado se efectuará personalmente en un plazo de nueve días (art. 49.6 LJCA).

En definitiva, se trata de particularidades, pero el proceso es ordinario (con su trámite de admisión, alegaciones previas, contestación a la demanda, prueba, vista o conclusiones, sentencia, con sus recursos, etc.). Por todo lo cual, el procedimiento de lesividad no deviene en proceso especial, al igual que tampoco puede constituir un procedimiento especial las particularidades inherentes a las reclamaciones del personal al servicio de las Administraciones públicas.

6.3. La proliferación de procedimientos en el orden contencioso-administrativo

Finalmente, queremos hacer un breve balance sobre el continuo incremento de procedimientos especiales en el orden contencioso-administrativo. En primer lugar, hemos de recordar la proliferación de procesos civiles durante la vigencia de la anterior LEC de 1881 (1881-2000)³²¹, coincidiendo los diversos autores en la necesidad de reducir los diversos tipos procesales. Para GIMENO SENDRA, el motivo de esta ingente creación de procesos especiales y sumarios

320 ESCUIN PALOP, V., *El recurso contencioso-administrativo de lesividad*, 1.ª ed., Madrid, Thomson-Civitas, 2004, pp. 215-259.

321 Véase, GUASP DELGADO, J., "Reducción y simplificación de los procesos especiales", *Anuario de Derecho Civil*, Abril-Junio 1951, pp. 411-420; MUÑOZ PECES-BARBA, M., "Reducción de los tipos de procesos civiles", *Revista de Derecho Procesal (Publicación Iberoamericana)*, 2.ª época, n.º 1, 1961, pp. 211-213.; HERCE QUEMADA, V., "La proliferación de tipos procedimentales civiles en primera instancia", *Revista de Derecho Procesal*, 1.ª época, III Julio-Septiembre 1965, 119-146.

se debió a la introducción tardía del principio de oralidad en nuestro proceso civil³²².

De modo sintético, GONZÁLEZ GARCÍA³²³ señala como causas de la proliferación de tipos procesales (a) la multitud de negocios de los que se ocupa el Derecho privado general y el Derecho mercantil, (b) el rechazo al juicio de mayor cuantía por su rigidez formal, complejidad, lentitud y elevado coste, (c) así como la insuficiencia de los modelos procesales tradicionales, lo que generaba la aparición de nuevos procesos civiles de declaración ordinarios o especiales y de tramitación más sencilla y económica.

Por su parte, MONTERO AROCA indica que la proliferación de procesos especiales “respondía, en la mayor parte de los casos, a la existencia de fuerzas sociales capaces de lograr del legislador la creación de tutelas propias”³²⁴.

En segundo lugar, consideramos que estas palabras sobre lo acontecido en el ámbito procesal civil pueden servir, salvando las distancias históricas y los órdenes jurisdiccionales, para analizar la incesante creación de procedimientos y especialidades procesales que se van adicionando a la LJCA.

Así pues, el procedimiento de protección de derechos fundamentales, que nació con el subtipo de procedimiento relativo al derecho de reunión, se ha visto incrementado con tres procedimientos más: (a) para la interrupción de la prestación de servicios de la sociedad de la información o para que se retiren contenidos contrarios a la propiedad intelectual, (b) de autorización judicial en materia de transferencia internacional de datos y (c) para la autorización o ratificación judicial de las medidas urgentes adoptadas por las autoridades sanitarias.

Pervive la suspensión de acuerdos de las entidades locales que responde a unas épocas en las que no existían medidas cautelares, al igual que ha venido sucediendo en la jurisdicción civil con los procesos sumarios articulados en torno a una medida cautelar propia y específica. Igualmente, nos preguntamos qué sentido tiene crear un procedimiento específico para la garantía de unidad de mercado como instrumento privilegiado de defensa de la economía capitalista europea frente a las políticas públicas o la creación de un procedimiento especial para expurgar el registro de aquellos partidos políticos que simplemente han dejado de existir y no actualizan sus datos.

Por todo ello, concluimos con la acertada opinión de FERNÁNDEZ VALVERDE sobre la proliferación de tipos procedimentales en el proceso administrativo, al señalar que tal acarreo procedimental, derivado de las más diversas normativas materiales sectoriales ha provocado una amalgama procedimental, carente del

322 GIMENO SENDRA, V., *La simplificación de la Justicia Penal y Civil*, Madrid, Agencia Estatal BOE, 2020, pp. 71-74.

323 GONZÁLEZ GARCÍA, J. M., *La proliferación de procesos civiles*, Madrid, McGraw-Hill, 1996, pp. 50-75.

324 MONTERO AROCA, J., *Los principios políticos de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil (Los poderes del juez y la oralidad)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, p. 45.

más mínimo criterio tendente a la unificación, que no encaja con los principios sistemáticos del recurso contencioso-administrativo³²⁵.

325 FERNÁNDEZ VALVERDE, R., “La jurisprudencia y la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en CUDERO BLAS, J.; PONCE SOLÉ, J., (Coords.), *Balance y perspectivas de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su XX aniversario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, p. 288, s.

VIII. DISPOSICIONES COMUNES

1. PLAZOS

El art. 128 de la LJCA contiene tres disposiciones generales sobre plazos en el proceso contencioso-administrativo; a saber, sobre preclusión y rehabilitación de plazos, el cómputo durante el mes de agosto y la habilitación de plazos por razones de urgencia.

Sin embargo, no se prevé nada sobre el cómputo de plazos, por lo que resulta de aplicación lo dispuesto por el art. 30 de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas* para interponer el correspondiente recurso contencioso-administrativo y lo estipulado en el art. 133 de la LEC durante la tramitación del proceso contencioso-administrativo.

1.1. Preclusión y rehabilitación de plazos en el proceso contencioso-administrativo

El art. 128.1 LJCA alude a la improrrogabilidad de plazos, de modo que una vez transcurridos los plazos procesales se debe tener por precluido el trámite que se hubiese omitido³²⁶. A tal efecto, el letrado o letrada de la Administración de Justicia declarará caducado el derecho y por precluido el trámite que ha dejado de utilizarse en el plazo indicado.

Sin embargo, dicho precepto permite la rehabilitación de los plazos precluidos siempre que se presente el escrito dentro del día en que se notifique la resolución teniendo por precluido el trámite, excepto cuando se trate de los plazos para preparar o interponer recursos, cuyos plazos no se rehabilitan. De este modo, se podrá permitir la realización de trámites fuera de plazo, hasta que se notifique la preclusión y hasta el día siguiente hasta las tres de la tarde, en virtud del llama-

³²⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 2001-2017; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 971-977; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 1251-1257; PALOMAR OLMEDA, A., “Plazos. Artículo 128”, en PALOMAR OLMEDA, A., *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 2.ª ed., T. I, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, pp. 579-592; MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 128”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 868-878.

do día de gracia, aplicable a la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 135.5 LEC).

El art. 128.1 de la LJCA resulta criticable por los siguientes motivos:

En primer lugar, la alusión a la preclusión resulta incompleta, toda vez que el art. 134.2 de la LEC prevé, además de la improrrogabilidad de los plazos, la posibilidad de interrumpir los plazos y demorarse en casos de fuerza mayor que impida cumplirlos.

Igualmente, el art. 134.3 de la LEC permite la interrupción de los plazos y demorar los términos durante un plazo de tres días hábiles cuando por los Colegios de Abogados o Procuradores o por las partes personadas se comuniquen causas objetivas de fuerza mayor que afecten al profesional de la abogacía o de la procura, tales como nacimiento y cuidado de menor, enfermedad grave y accidente con hospitalización, fallecimiento de parientes hasta segundo grado de consanguinidad o afinidad o baja laboral certificada por la seguridad social o sistema sanitario o de previsión social equivalente³²⁷. Este precepto de la LEC resulta plenamente aplicable en la jurisdicción contencioso-administrativa, en virtud de la aplicación supletoria de la LEC a la LJCA (DF 1ª de la LEC y art. 4 de la LEC).

Así mismo, tal y como hemos indicado anteriormente, el último día de plazo para la presentación de escritos -que no sean iniciadores del proceso contencioso-administrativo- se extiende al llamado día de gracia, de modo que se puede presentar hasta las quince horas del día siguiente, en aplicación del art. 135.5 de la LEC.

En segundo lugar, la rehabilitación de plazos precluidos constituye un privilegio que pervive en la jurisdicción contencioso-administrativa a los únicos efectos de permitir la conducta negligente de los profesionales, amén de aumentar las demoras en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Obviamente, este inciso que permite rehabilitar los plazos precluidos resulta contrario al sentido más elemental de una justicia rápida, por lo que postulamos la desaparición de este segundo y último inciso del apartado 1 del art. 128 de la LJCA.

1.2. Vacaciones judiciales y habilitación de días inhábiles

La LJCA dispone que el mes de agosto será inhábil, de modo que los plazos quedan interrumpidos por dicho mes, suspendiéndose también el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo durante el referido mes de agosto.

³²⁷ El art. 134.3 de la LEC ha sido añadido por el art. 225.1 del *Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.*

No obstante, el mes de agosto resulta hábil para el procedimiento de protección de los derechos fundamentales, así como para los incidentes de adopción o suspensión de medidas cautelares. Por tanto, el mes de agosto es inhábil, excepto para los procesos de derechos fundamentales y la tramitación de las medidas cautelares (art. 128.2 LJCA).

Dicha vacación judicial resulta ampliada en la jurisdicción contencioso-administrativa por el art. 130.2 de la LEC, el cual preceptúa lo que sigue:

“Son días inhábiles a efectos procesales los sábados y domingos, y los días que median entre el 24 de diciembre y el 6 de enero del año siguiente, ambos inclusive, los días de fiesta nacional y los festivos a efectos laborales en la respectiva Comunidad Autónoma o localidad. También serán inhábiles los días del mes de agosto”³²⁸.

Finalmente, el art. 128.3 de la LJCA dispone que, en casos de urgencia, o cuando las circunstancias lo hagan necesario, las partes podrán pedir al órgano jurisdiccional la habilitación de días inhábiles para la tramitación del procedimiento sobre derechos fundamentales o para la tramitación del incidente sobre adopción o suspensión de medidas cautelares. Una vez formulada la solicitud, el Juez o Tribunal oír a las demás partes y resolverá por auto en un plazo de tres días, acordando la habilitación de días inhábiles cuando su denegación pudiera causar perjuicios irreversibles (art. 128. 3 LJCA).

Dicho precepto tiene su equivalente en el art. 131 de la LEC, que resulta más completo en su regulación, sin constreñirse a las materias de derechos fundamentales y medidas cautelares, lo que permite una mayor amplitud de supuestos que demandar por razones de urgencia la habilitación de días inhábiles.

Por tales motivos, postulamos la eliminación del art. 128.3 de la LJCA, al objeto de que pueda acudir directamente al art. 131 de la LEC para la habilitación de plazos.

2. LAS MEDIDAS CAUTELARES

2.1. Consideraciones generales

El proceso cautelar [o precautorio] constituye una tutela intermedia entre la tutela declarativa y la tutela ejecutiva cuyo objetivo es asegurar provisionalmente la efectividad de la resolución del proceso principal³²⁹.

³²⁸ Las llamadas vacaciones judiciales de navidad se introducen en el art. 130.2 de la LEC por la DF 2.ª de la *Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso*.

³²⁹ CARNELUTTI, F., *Instituciones del Nuevo proceso civil italiano*, Barcelona, Bosch, 1942, p. 62, define las medidas cautelares en los siguientes términos: “se llama cautelar el proceso cuando en vez de ser independiente,

La tutela cautelar es una actividad procesal autónoma que se tramita en pieza separada, cuyo objeto es asegurar la efectividad del pronunciamiento favorable que pueda recaer en el proceso principal. Así pues, la adopción de medidas cautelares se basa en el principio de que quien tiene derecho a la tutela judicial declarativa y ejecutiva, también debe tener derecho a que se le garantice la posibilidad de que pueda hacerse efectiva la sentencia que se dicte en lo que le resulte favorable o la ejecución forzosa de la prestación que se contiene en el futuro título.

El fundamento más común y frecuente de la medida cautelar radica en el aseguramiento de la futura resolución finalizadora del proceso principal³³⁰. En última instancia, la razón de la tutela cautelar está en el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas³³¹. Consecuentemente, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas solo se puede hacer efectivo adoptando medidas cautelares que posibiliten el cumplimiento de la futura resolución, deviniendo en el instrumento más efectivo para remediar la demora del proceso principal. Así lo manifestó el Tribunal Constitucional, en SsTC 14/1992, de 10 de febrero, y 238/1992, de 17 de diciembre, al indicar que “*la tutela judicial no es tal sin medidas cautelares adecuadas que aseguren el efectivo cumplimiento de la resolución definitiva que recaiga en el proceso*” (FJ 7º).

Las características³³² o cualidades propias de las medidas cautelares pueden reconducirse a las siguientes:

sirve para garantizar (establece una cautela para) el buen fin de otro proceso (definitivo)”; GIMENO SENDRA, V., *Derecho Procesal Civil. II. Los procesos especiales*, 4.ª ed., Madrid, UNED-Colex, 2012, p. 35, indica que “*las medidas cautelares son, pues, medios o instrumentos legales de prevención de las contingencias que provocan las dilaciones del proceso solicitadas para asegurar la efectividad de la pretensión deducida para prevenir el evento de que, siendo estimada en la resolución judicial que pone fin al proceso, ésta pueda verse impedida o dificultada*”.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I., en OLIVA SANTOS, A., DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I., VEGA TORRES, J., BANACLOCHE PALAO, J., *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, 1.ª ed., Madrid, Civitas, 2001, p. 1219, indica que “*lo esencial para que una medida pueda ser considerada cautelar consiste en que sea exclusivamente conducente a hacer posible la efectividad de la tutela judicial que pudiere otorgarse en una eventual sentencia estimatoria, de modo que no pueda verse impedida o dificultada por situaciones producidas durante la pendency del proceso correspondiente*”.

ORTELLS RAMOS, M., (Dir. y Coord.), *Derecho Procesal Civil*, 12.ª ed., Thomson Reuters-Aranzadi, 2013, p. 801, “*La tutela cautelar es la modalidad de una tutela judicial destinada a contrarrestar el riesgo de ineffectividad de la tutela que pueda ser concedida en el proceso de declaración, mediante una afectación de la esfera jurídica del demandado adecuada y suficiente para producir aquel efecto*”.

330 CHIOVENDA, G., *Principios de Derecho Procesal Civil*, T. I, 3.ª ed., Madrid, Reus, 2000, p. 283, indicaba que “*la medida provisional responde a la necesidad efectiva y actual de remover el temor de un daño jurídico*”.

331 En este sentido, ORTELLS RAMOS, M., *Derecho Procesal Civil*, op. cit., p. 802, s.

332 Véase, GIMENO SENDRA, V., MORENILLA ALLARD, P., en GIMENO SENDRA, V., *Derecho Procesal Civil. II. Los procesos especiales*, op. cit., p. 39, ss.; DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I., en OLIVA SANTOS, A., DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I., VEGA TORRES, J., BANACLOCHE PALAO, J., *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, op. cit., p. 1218, ss.; LORCA NAVARRETE, A. M., en LORCA NAVARRETE, A. M., (Dir.), GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (Coord.), *Comentarios a la Nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*, T. III, Valladolid, Lex Nova, 2000, pp. 3810-3818 y 3838-3840; BARONA VILAR, S., en MONTERO AROCA, J., GÓMEZ COLOMER, J. J., BARONA VILAR, S., CALDERÓN CUADRADO, M. P., *Derecho Jurisdiccional II. Proceso Civil*, 23.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, p. 707, ss.; CORTÉS DOMÍNGUEZ, V., en CORTÉS DOMÍNGUEZ, V., MORENO CATENA, V., *Derecho Procesal Civil. Parte General*, 8.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, p. 439, ss.

- En primer lugar, son dispositivas. Las medidas cautelares se adoptan únicamente a instancia de parte; es decir, precisan ser solicitadas por las partes, estando vetado al tribunal adoptarlas de oficio como regla general.
- En segundo lugar, la instrumentalidad o accesoriedad. Las medidas cautelares dependen del proceso principal; en otras palabras, no existe medida cautelar sin proceso principal pendiente o que va a ser iniciado en breve plazo, siendo accesorias del mismo.
- En tercer lugar, rige la proporcionalidad o menor gravedad. Debe adoptarse la medida menos gravosa, en el sentido de que la medida debe garantizar un resultado proporcional al que se pretende conseguir con el proceso principal en consonancia con el principio de ocasionar el menor daño posible al demandado. Ser proporcional al aseguramiento del resultado del proceso principal.
- En cuarto lugar, rige la provisionalidad, dado que las medidas cautelares son provisionales y temporales.
- Y, en quinto lugar, rige la variabilidad, ya que su adopción está condicionada y es susceptible de modificación y alzamiento.

2.2. Solicitud cautelar

En el ámbito contencioso-administrativo se podrán solicitar cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia (art. 129.1 LJCA)³³³. La LJCA no prevé un catálogo de medidas cautelares específicas, pero resulta obvio que dichas medidas deberán tener una relación directa con la pretensión que se ejerza en el proceso principal.

Igualmente, hay que señalar que, dado que las medidas cautelares se regulan dentro del título IV, y que, por tanto, son aplicables al procedimiento ordinario, al procedimiento abreviado y a los procedimientos especiales, en la medida que puedan ser aplicables³³⁴. Es más, cuando resulta imposible la ejecución *in natura*, el tribunal debe adoptar de oficio aquellas medidas que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria (art. 105.2 LJCA), por lo que también se ha llegado a entender que se trata de una actuación cautelar.

En cuanto al tiempo para solicitar las medidas cautelares, rigen dos reglas:

333 Véase, BERBEROFF AYUDA, D., “La tutela cautelar”, en EZQUERRA HUERVA, A.; OLIVÁN DEL CACHO, J., *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 691-694; ALONSO SALGADO, C., “Acerca de las medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo”, en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords.), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 774-777.

334 En relación a las medidas cautelares de carácter patrimonial en el procedimiento abreviado, véase, GÓMEZ SOLER, E., “Medidas cautelares reales en el nuevo procedimiento abreviado”, *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 11, enero 2007, pp. 1-31.

- En general, las medidas cautelares podrán solicitarse en cualquier fase del proceso contencioso-administrativo (art. 129.1 LJCA).
- Y como particularidad, si se impugna una disposición general, la solicitud de medidas cautelares ha de efectuarse (1º) con el escrito de interposición o (2º) con la demanda (art. 129.2 LJCA)³³⁵.
- Las medidas urgentes podrán solicitarse antes de interponerse el recurso contencioso-administrativo (art. 136.2 LJCA), tal y como veremos más adelante.

Aunque no se indique nada sobre la proposición de prueba, hemos de indicar que en la solicitud de medidas se ha de proponer la prueba, especialmente la prueba documental y pericial, sin perjuicio de aportar cualquier documento nuevo o de nueva noticia a la pieza separada. Consideramos que, dada la parquedad del art. 129 de la LJCA, en la solicitud se ha de realizar la propuesta de todo tipo de prueba, por aplicación supletoria del art. 732 de la LEC³³⁶.

La mejora que se puede proponer es añadir un inciso sobre la aportación de los documentos y prueba en justificación de la medida cautelar que se inste. Otra alternativa, ante la parquedad de la regulación de la LJCA, es hacer una remisión a la regulación de las medidas cautelares contenida en la LEC.

2.3. Requisitos para la adopción de las medidas cautelares

Con carácter general, la adopción de las medidas cautelares precisa la concurrencia de un peligro de demora durante el proceso, la existencia de juicio indiciario favorable a la pretensión principal y determinar una fianza o caución para responder de los posibles daños que se puedan causar³³⁷. A lo que se añade, como elemento para excluir la adopción de la medida cautelar en el ámbito contencioso-administrativo, la perturbación grave de los intereses generales o de tercero.

El Tribunal Constitucional, en STC 148/1993, de 29 de abril, señaló los requisitos generales para la adopción de las medidas cautelares en el ámbito contencioso-administrativo:

³³⁵ Sobre la adopción de medidas cautelares en la impugnación de disposiciones generales, véase, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La batalla por las medidas cautelares*, 2.ª ed. Ampliada, Madrid, Civitas, 1995, pp. 243-254; FUERTES, M., "Tutela cautelar e impugnación de reglamentos", *Revista de Administración Pública*, Núm. 157, enero-abril 2002, pp. 57-87.

³³⁶ Cfr., GALLARDO CASTILLO, M. J., *Los problemas de la aplicación de la LEC en el proceso contencioso-administrativo*, op. cit., p. 181, s.

³³⁷ Véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 2038-2069; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 977-995; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 1270-1289; PALOMAR OLMEDA, A., "Medidas cautelares. Artículos 129 a 136", en PALOMAR OLMEDA, A., *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 2.ª ed., T. II, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, pp. 1066-1081; MURILLO DE LA CUEVA, P. L., "Artículo 130", en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 879-130.

“Aunque el incidente cautelar entraña un juicio de cognición limitada en el que el órgano judicial no debe pronunciarse sobre las cuestiones que corresponde resolver en el proceso principal, sí ha de verificar la concurrencia de un peligro de daño jurídico para el derecho cuya protección se impetra derivado de la pendencia del proceso, del retraso en la emisión del fallo definitivo (*periculum in mora*) y la apariencia de que el demandante ostenta el derecho invocado con la consiguiente probable o verosímil ilegalidad de la actuación administrativa (*fumus boni iuris*) y, de otro lado, valorar el perjuicio que para el interés general, (en este caso, asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales) acarrearía la adopción de la medida cautelar solicitada” (FJ 5º).

Los presupuestos concurrentes y necesarios para la adopción de las medidas cautelares son la apariencia de buen derecho y el peligro de mora procesal, a los que se añade, potestativamente, la necesidad de afianzar los posibles daños que irroga la medida cautelar (contracautela).

- La *apariencia de buen derecho* (“*Fumus boni iuris*”) viene determinada por un *juicio provisional e indiciario favorable* al fundamento de la pretensión³³⁸. Ello quiere decir que el solicitante de la medida cautelar debe acreditar “*prima facie*” que su pretensión tiene cierta apariencia fáctica y jurídica de ser conforme a derecho, frente a la actuación o disposición general impugnada. Aunque el art. 130.1 de la LJCA no hace alusión directa a la apariencia de buen derecho, la misma se configura como presupuesto necesario para la “*previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto*”, de modo que el juicio provisional favorable a la pretensión conlleva necesariamente una valoración razonada de la pretensión principal y de la concreta medida solicitada³³⁹.
- El *peligro de mora procesal* (“*periculum in mora*”) viene recogido en el art. 130.1 LJCA al indicar que “*la medida podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad al recurso*”³⁴⁰. Lo que implica un riesgo para impedir o dificultar la efectividad de la tutela que pudiese otorgarse en una eventual sentencia favorable.

338 Véase, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La batalla por las medidas cautelares*, op. cit., pp. 167-241; RUIZ PIÑERO, F. L., *Las medidas cautelares en la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Elcano (Navarra), Aranzadi, 2001, pp. 55-78; JIMÉNEZ PLAZA, C., *El fumus boni iuris: Un análisis jurisprudencial*, 1.ª ed., Madrid, Iustel, 2005.

339 Aunque la LJCA no señala un catálogo de medidas cautelares a adoptar, la misma debe guardar relación directa con el objeto del proceso-contencioso-administrativo.

Sobre la posibilidad de invocar y otorgar medidas cautelares innominadas, cfr., CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, M., “Reflexiones iniciales sobre algunos problemas que plantea el nuevo régimen de las medidas cautelares en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 149, mayo-agosto 1999, pp. 108-111.

340 Véase, DE LA SIERRA MORÓN, S., *Tutela cautelar contencioso-administrativa. Un estudio normativo y jurisprudencial*, Cizur Menor (Navarra), Thomson - Aranzadi, 2004, pp. 223-258; BOTÍA TORRALBA, P., *Las medidas cautelares en la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, S.A., 2007, pp. 37-46; ALONSO SALGADO, C., “Acercas de las medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo”, cap. cit., pp. 760-766.

- La delimitación negativa para el no otorgamiento de la medida cautelar viene dada por “la perturbación de los intereses generales o de tercero”³⁴¹, de modo que la medida cautelar podrá denegarse cuando la misma pudiera causar una perturbación grave de los intereses generales o de tercero (art. 130.2 LJCA).

El afianzamiento o caución para implementar las medidas cautelares viene recogido en el art. 133 de la LJCA.

Por su parte, RUIZ RISUEÑO alerta del peligro que constituye eliminar el principio general de ejecutividad administrativa al amparo del derecho a la tutela judicial efectiva³⁴². Lo que exige, en opinión de este autor, una atención a cada caso particular, al objeto de adoptar la decisión más acorde con los intereses en juego, desechando la pretensión doctrinal de la suspensión del acto administrativo como regla general, lo que puede comportar la eliminación del principio de ejecutividad de los actos administrativos y saturar los Juzgados y Tribunales contencioso-administrativos. Este autor llega a hablar del asedio permanente al que están siendo sometidas las Administraciones Públicas, a través de las medidas cautelares. Por lo que reclama la necesidad del equilibrio que debe presidir la relación entre los distintos poderes del Estado, en particular entre la Administración y los Tribunales de Justicia.

2.4. Procedimiento ordinario o contradictorio para la adopción de las medidas cautelares

El art. 131 de la LJCA resulta excesivamente parco en cuanto a la tramitación de las medidas cautelares³⁴³. Tan solo indica los siguientes extremos:

- 1º) Que se tramitarán en pieza separada.
- 2º) Que se dará audiencia a la parte contraria por un plazo que no exceda de diez días. A lo que añade que, si la Administración no ha comparecido, se dará audiencia al órgano que haya realizado la actividad impugnada. Y,
- 3º) Que la medida cautelar será resuelta, en el plazo de cinco días, mediante auto.

341 Sobre la ponderación de intereses para la adopción de las medidas cautelares, véase, DE LA SIERRA MORÓN, S., *Tutela cautelar contencioso-administrativa. Un estudio normativo y jurisprudencial*, op. cit., pp. 313-380.

342 RUIZ RISUEÑO, *El proceso contencioso-administrativo*, op. cit., pp. 560, 565 y 558.

343 Véase, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 1290-1296; PALOMAR OLMEDA, A., “Medidas cautelares. Artículos 129 a 136”, cap. cit., pp. 1083-1085; ALONSO SALGADO, C., “Acerca de las medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo”, cap. cit., 780-783.

De lo que se infiere que la tramitación será predominantemente escrita³⁴⁴, a diferencia de la tramitación prevista para el proceso civil en el art. 134 de la LEC, la cual se realiza de modo contradictorio, previa celebración de una vista oral.

Dada la trascendencia de la decisión cautelar y de que la prueba excede, en no pocos casos, de la prueba documental, creemos necesario introducir la vista oral en el procedimiento cautelar contencioso-administrativo como garantía para la defensa de las partes. En este sentido, los principios de oralidad y de intermediación no pueden quedar ausentes en orden a la pertinencia de las medidas cautelares y la determinación de su posible afianzamiento. Por último, la posible introducción de la vista oral no constituye una demora, sino que, por el contrario, permite tener un mejor conocimiento concreto del asunto y el orden y secuencia de los señalamientos impiden las demoras –*sine die*– del juzgador para resolver.

Así mismo, consideramos que debe ser emplazado todo interesado que tenga interés directo³⁴⁵.

2.5. Vigencia, modificación y revocación de las medidas cautelares³⁴⁶

Las medidas cautelares estarán en vigor hasta que finalice el proceso por sentencia firme o por cualquier otra causa, como puede ser desistimiento, renuncia al derecho, transacción o satisfacción extraprocésal (art. 132.1 LJCA). Lo lógico es que la medida cautelar, cuando la sentencia sea estimatoria, se extienda hasta que se inste la ejecución forzosa. Y para el caso de ser la sentencia desestimatoria, se deberán alzar al devenir firme esta última.

Podrán modificarse o revocarse las medidas cautelares cuando exista un cambio en las circunstancias en virtud de las cuales fueron adoptadas (art. 132.1 LJCA).

Sin embargo, las medidas cautelares no podrán modificarse o revocarse en razón al avance de los análisis de las cuestiones formales o de fondo que configuran el debate o por un cambio en los criterios de valoración aplicados del órgano jurisdiccional (art. 123.2 LJCA). En otras palabras, no se pueden alterar las medidas

344 Sobre la necesidad de respetar el trámite de audiencia, véase, BERBEROFF AYUDA, D., “La tutela cautelar”, cap. cit., p. 696, s.

345 En este sentido, CASADO CASADO, L., “Reflexiones sobre algunas debilidades de la jurisdicción contencioso-administrativa”, cap. cit., pp. 190.

346 Véase, MESTRE DELGADO, J. F., “Artículo 132”, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 878-886; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 2074-2081; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., pp. 1015-1018; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 1296-1302; PALOMAR OLMEDA, A., “Medidas cautelares. Artículos 129 a 136”, cap. cit., pp. 1081-1083; MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 132”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 886-889.

cautelares si no concurre un cambio de las circunstancias fácticas, como puede ser la aparición de nuevos documentos o hechos de nueva noticia, resoluciones administrativas, etc., que tienen una incidencia directa sobre la configuración de la realidad, en base a la cual fueron adoptadas las medidas³⁴⁷. Con mayor claridad, el art. 712 de la LEC indica que las medidas cautelares adoptadas están sujetas a modificación, “*alegando y probando hechos y circunstancias que no pudieron tenerse en cuenta al tiempo de su concesión o dentro del plazo para oponerse a ellas*”.

Obviamente, la revocación o modificación de las medidas cautelares adoptadas deberá realizarse mediante solicitud y siguiendo la tramitación ordinaria para su instauración.

2.6. Garantías para la adopción de medidas cautelares e indemnización por daños y perjuicios

El órgano jurisdiccional, al realizar el juicio cautelar, y de estimar procedente otorgar la medida cautelar si concurre apariencia de buen derecho y peligro de demora, deberá pronunciarse sobre las medidas para evitar o paliar los perjuicios que puedan acarrear dichas medidas o exigir la prestación de caución o garantía (art. 133.1 LJCA)³⁴⁸.

Por tanto, el Juez o Tribunal en el ámbito contencioso-administrativo puede (1º) suspender la actividad o disposición administrativa impugnada sin exigir ningún tipo de garantía; (2º) así mismo, puede otorgar la medida instada de modo parcial o atenuado, sin apartarse de lo solicitado; y, (3º) por último, proceder a otorgar la medida cautelar condicionada a la prestación de una fianza previa.

A diferencia del proceso cautelar civil en el que la parte demandante y solicitante de las medidas cautelares debe ofrecer caución, en el proceso contencioso-administrativo al solicitante le basta indicar en la petición que las mismas se otorguen sin necesidad de afianzamiento, sin perjuicio de que finalmente se condicione el otorgamiento de la medida a la previa constitución de garantía.

La caución puede ser definida como la garantía que debe prestar el solicitante de la medida cautelar para responder eventualmente de los daños y perjuicios que se le puedan ocasionar a la parte demandada -sea a la Administración pública o a terceros-.

En el proceso civil, la caución podrá prestarse en dinero efectivo, aval solidario de duración indefinida y pagadero a primer requerimiento emitido por entidad de crédito o sociedad de garantía recíproca o por cualquier otro medio que, a juicio del tribunal, garantice la inmediata efectividad de la cantidad de que se trate (art. 529.3 LEC). Por el contrario, en el proceso contencioso-administrativo

347 Véase, DE LA SIERRA MORÓN, S., *Tutela cautelar contencioso-administrativa. Un estudio normativo y jurisprudencial*, op. cit., pp. 209-214.

348 Véase, BERBEROFF AYUDA, D., “La tutela cautelar”, cap. cit., pp. 705-712; ALONSO SALGADO, C., “Acerca de las medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo”, cap. cit., pp. 787-793.

la caución o garantía “*podrá constituirse en cualquiera de las formas admitidas en Derecho*” (art. 133.2 LJCA). Lo que permite admitir una mayor amplitud de medios de garantía, más allá de la inmediata efectividad dineraria, como puede ser la constitución de garantía con hipoteca unilateral o un aval personal³⁴⁹. En este sentido, la dicción del art. 529.3 de la LEC “*o por cualquier otro medio*” es suficientemente amplia.

Si el órgano jurisdiccional acuerda la suspensión de la actuación o disposición administrativa condicionada a la prestación de caución o garantía, dicha medida solo se implementará una vez que la caución o garantía esté constituida y acreditada en autos, o hasta que conste el cumplimiento de las medidas acordadas para evitar o paliar los perjuicios (art. 133.2 LJCA).

Para exigir los posibles daños y perjuicios ocasionados por la medida cautelar revocada, el art. 133.3 de la LJCA prevé un procedimiento incidental³⁵⁰. En tales casos, levantada la medida por sentencia o por cualquier otra causa -como puede ser la revocación del auto por el que se acordó la medida cautelar-, se podrá reclamar por el trámite de los incidentes, en el plazo de un año siguiente al alzamiento de la medida, la indemnización de los daños sufridos. Para ello, debe acreditarse que la suspensión de la actuación administrativa ha causado perjuicios y, además, cuantificarlos.

Si transcurrido un año desde que se alzó la medida cautelar no se formula solicitud alguna o no se acreditan los daños, se cancelará la garantía constituida, debiendo devolverse la caución.

2.7. Ejecución de la medida cautelar³⁵¹

El auto que acuerde la medida cautelar se comunicará al órgano administrativo autor de la actividad impugnada, el cual dispondrá su inmediato cumplimiento, siendo de aplicación las normas sobre ejecución de sentencias, sin tiempos de espera para el cumplimiento voluntario (art. 134.1 LJCA).

Cuando la medida cautelar comportase la suspensión total o parcial de una disposición general o un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas, el letrado o letrada de la Administración de Justicia ordenará su publicación en diario oficial en el plazo de diez días a contar desde la firme-

³⁴⁹ En este sentido, véase, RUIZ PIÑERO, F. L., *Las medidas cautelares en la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, op. cit., pp. 96-102.

³⁵⁰ Cfr., BRIONES GONZÁLEZ, J., *La reparación por daños derivados de la justicia cautelar en el derecho administrativo*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Civitas, 2012, pp. 97-177.

³⁵¹ Véase, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, t. II, op. cit., pp. 2091-2095; GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, op. cit., p. 1023, s.; SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 1311-1315.

za del auto por el que se acuerdan dichas medidas (por remisión a lo dispuesto en el art. 107.2 LJCA).

2.8. Procedimiento urgente o sin audiencia de parte

Tal y como acontece en las medidas cautelares civiles, la LJCA prevé la adopción de medidas provisionalísimas mediante un procedimiento urgente sin oír a la parte contraria. El motivo adicional para acudir a dicha tramitación es la “especial urgencia en el caso”.

Así pues, se puede solicitar la adopción de la medida cautelar “*inaudita parte*” por concurrir razones de urgencia³⁵². En tales casos, el órgano jurisdiccional ha de resolver en el plazo de diez días mediante auto irrecurrible lo siguiente:

- En primer lugar, puede apreciar que no concurre especial urgencia y, en consecuencia, ordenar seguir la tramitación ordinaria, dando traslado a la otra parte para que efectúe las alegaciones correspondientes (siguiendo lo dispuesto en el art. 131 LJCA).
- En segundo lugar, si constata especial urgencia, procederá a otorgar o denegar la medida cautelar interesada. En dicha resolución acordará dar traslado a la parte contraria por un plazo de tres días para que alegue por escrito lo que estime oportuno o convocará a las partes a una comparecencia que se celebrará en el indicado plazo de tres días. De este modo, el juzgador tiene la facultad de decidir si el trámite de audiencia a las demás partes se efectúa de modo oral o por escrito.

En todo caso, el auto que otorgue la medida cautelar sin audiencia debe razonar que concurren los requisitos de apariencia de buen derecho y peligro de mora procesal, así como las razones específicas que han aconsejado su adopción sin oír a las demás partes.

Finalmente, una vez concluido el trámite de alegaciones escritas o la comparecencia oral, el órgano jurisdiccional dictará auto acordando el levantamiento, manteniendo o modificando las medidas adoptadas. Dicho auto será recurrible conforme a las reglas generales.

Así mismo, el órgano jurisdiccional oirá al Ministerio Fiscal en aquellas piezas de medidas urgentes que impliquen retorno y afecten a un menor de edad en materias de extranjería, asilo político o condición de refugiado (art. 135.2 LJCA).

Consideramos que resulta prescindible el párrafo segundo de la letra a) del apartado 1 del art. 135 sobre la grabación y documentación de la comparecencia, por entender que es del todo innecesaria dicha alusión, dado que son directamente aplicables las disposiciones generales en materia de grabación de vistas.

³⁵² La Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal modificó el procedimiento urgente de adopción de medidas cautelares. Cfr., BERBEROFF AYUDA, D., “La tutela cautelar”, cap. cit., pp. 705-712; ALONSO SALGADO, C., “Acercas de las medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo”, cap. cit., pp. 702-705.

2.9. Medidas cautelares en supuestos de vía de hecho e inactividad administrativa

El art. 136.1 de la LJCA indica que en supuestos de inactividad administrativa o vía de hecho las medidas cautelares se otorgarán, salvo que dichas medidas ocasionen una perturbación grave de los intereses generales o de terceros. En cualquier caso, el órgano jurisdiccional ha de motivar en la resolución de cada caso particular.

En la inactividad administrativa la medida cautelar está orientada a obligar a la Administración a efectuar una determinada conducta. Mientras que en la vía de hecho la medida cautelar está dirigida a imponer una prohibición de hacer a la Administración.

Las medidas cautelares en supuestos de vía de hecho e inactividad administrativa podrán solicitarse de modo ordinario o urgente.

Si se piden las medidas de modo urgente, la petición puede efectuarse con el escrito de interposición o antes de iniciar el proceso contencioso-administrativo, tal y como permite el art. 730.2 de la LEC, con las siguientes particularidades:

Tal y como hemos indicado anteriormente, la petición previa de medida cautelar urgente solo se puede efectuar en casos de vías de hecho o de inactividad administrativa.

El solicitante ha de pedir su ratificación al interponer el recurso contencioso-administrativo en el plazo de diez días, a contar desde que se le notifique la adopción de las medidas cautelares. Y en los tres días siguientes, el letrado o letrada de la Administración de Justicia convocará a la comparecencia oral prevista.

Si el solicitante de dichas medidas no interpone el recurso contencioso-administrativo, las medidas adoptadas “*inaudita parte*” quedan sin efecto, con la obligación de indemnizar los daños y perjuicios que la adopción de la medida cautelar haya producido (art. 136.2 LJCA).

La LJCA no contiene disposición alguna sobre la suspensión de los actos denegatorios, debido a que por vía cautelar se resolvería el fondo de la cuestión objeto del proceso. De modo que la suspensión de la denegación se convertiría en un acto positivo, obteniendo a través de la medida cautelar la pretensión principal que había sido denegada³⁵³.

3. INCIDENTES E INVALIDEZ DE LOS ACTOS PROCESALES

3.1. Las cuestiones incidentales

Por cuestiones incidentales deben comprenderse todas aquellas controversias distintas del objeto principal del proceso, aunque guarden una relación direc-

353 En este sentido, véase, RUIZ RISUEÑO, F., *El proceso contencioso-administrativo*, op. cit., p. 572, s.

ta e inmediata con el mismo, así como las que se susciten respecto a los presupuestos y requisitos procesales, tal y como define el art. 387 de la LEC.

La LJCA contiene tramitaciones específicas para determinadas cuestiones incidentales, en cuanto a la admisión del recurso contencioso-administrativo, las alegaciones previas, para la ejecución forzosa de la sentencia y demás títulos, para el establecimiento, modificación y revocación de las medidas cautelares, así como para reclamar los daños irrogados causados por las mismas.

Sin embargo, para aquellas cuestiones que carezcan de una regulación propia, el art. 137 de la LJCA dispone que todas las cuestiones incidentales que se susciten en el proceso se tramitarán en pieza separada y sin suspender el curso de los autos. La parquedad de dicho precepto deberá completarse en cuanto a la tramitación con lo dispuesto en el capítulo VII del Título I del Libro II de la LEC (arts. 387 a 393) que regulan las cuestiones incidentales en el proceso civil.

3.2. Subsanación e invalidez de los actos procesales³⁵⁴

En el derecho procesal rige el principio de subsanación de los actos procesales defectuosos³⁵⁵.

Cuando se alegue que alguno de los actos de las partes no reúne los requisitos establecidos en la LJCA, dicha parte podrá subsanar el defecto u oponer lo que estime oportuno dentro de los diez días siguientes a la notificación de dicha alegación (art. 138.1 LJCA), lo que en puridad equivale a computar el plazo para subsanar o formular oposición desde el traslado del escrito que contenga dicha alegación.

Igualmente, cuando el órgano jurisdiccional de oficio aprecie algún defecto subsanable en la actuación de las partes, el letrado o letrada de la Administración de Justicia dictará diligencia de ordenación indicando el defecto, requiriendo a la parte para la subsanación en un plazo de diez días, con suspensión de las actuaciones para dictar sentencia (art. 138.2 LJCA).

Si el defecto resulta insubsanable o no se subsanare en el plazo indicado, podrá decidirse el recurso contencioso-administrativo en base a tal defecto (art. 138.3 LJCA).

354 CARBONELL PORRAS, E., "Incidentes e invalidez", *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, Octubre-diciembre 1998, pp. 895-905.

355 Véase, SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, op. cit., pp. 1330-1335; MURILLO DE LA CUEVA, P. L., "Artículo 138", en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 905-911.

4. LAS COSTAS PROCESALES EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

La regulación de las costas en el proceso contencioso-administrativo ha sufrido diversas reformas³⁵⁶.

La reforma de 2011 ha equiparado el régimen de costas en la primera instancia a la jurisdicción civil, de modo que la redacción del actual art. 139 de la LJCA es similar al art. 394.1 de la LEC. La LJCA originaria disponía, con carácter general, la no imposición de costas en la primera instancia, salvo que se apreciaran circunstancias para imponer la condena en costas.

El motivo para imponer el criterio del vencimiento en primera instancia ha sido que la mayoría de los recursos son desestimados y, de ese modo, disuadir de litigar en el ámbito contencioso-administrativo³⁵⁷.

En la actualidad, en primera o única instancia, al dictar sentencia o al resolver los recursos o incidentes se impondrán las costas a la parte que vea rechazadas todas sus pretensiones, salvo que existan serias dudas de hecho o de derecho.

En los casos de estimación o desestimación parcial cada parte abonará los gastos causados a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el órgano jurisdiccional las imponga por haber sostenido la acción o el recurso con mala fe o temeridad (art. 139.1 LJCA).

En materia de recursos se impondrán las costas al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que concurren circunstancias que justifiquen su no imposición (art. 139.2 LJCA).

En el recurso de casación se impondrán las costas de conformidad con lo que resulte estimado o desestimado respecto a las demás instancias (art. 139.3 LJCA).

En cuanto al establecimiento de topes y la cuantificación de la cuantía indeterminada, la LJCA transcribe los criterios del art. 394.3 de la LEC para imponer topes o cuantías en recursos³⁵⁸.

356 Con carácter general, véase, BAEZA DÍAZ-PORTALES, M. J., “Aspectos económicos de la jurisdicción contencioso-administrativa”, en Ayuso Ruiz-Toledo, M. (Dir.), *Aspectos económicos de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Estudios de Derecho Judicial-CGPJ, Núm. 51, 2004, pp. 195-235; CIERCO SEIRA, C., “Las costas y las tasas judiciales”, en EZQUERRA HUERVA, A.; OLIVÁN DEL CACHO, J., *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 1073-1137.

357 Véase, GONZÁLEZ-VARAS, IBÁÑEZ, S., *Contencioso-Administrativo: Praxis y propuestas*, op. cit., p. 231, s.

Por su parte, CASADO CASADO, L., “Reflexiones sobre algunas debilidades de la jurisdicción contencioso-administrativa”, cap. cit., pp. 225-267, indica que el actual régimen de costas procesales, basado en el criterio del vencimiento en costas, constituye un obstáculo a la tutela judicial efectiva. Por ello, propone aumentar la seguridad jurídica a fin de que los litigantes sepan prever su cuantía y poner fin a la disparidad de criterios de los tribunales.

358 El art. 139.4 de la LJCA ha sido reformado por el art. 102.3 del *Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo*.

En primera o única instancia, la parte condenada en costas estará obligada a pagar una cantidad total que no excederá de la tercera parte de la cuantía del proceso, por cada uno de los favorecidos por la condena.

Así mismo, las pretensiones de cuantía indeterminada se valorarán en dieciocho mil euros, salvo que el tribunal disponga otra cosa en razón de la complejidad del litigio.

La única novedad de la reforma de 2023 radica que en la imposición de costas en los recursos podrá ser a la totalidad, a una parte o hasta una cifra máxima, tal y como vienen haciendo los órganos colegiados de la jurisdicción social y, en algunas ocasiones, los de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Así mismo, reproduce lo dispuesto en el art. 394.4 de la LEC, según el cual al Ministerio Fiscal en ningún caso le serán impuestas las costas (art. 139.6 LJCA).

Consideramos superfluo e innecesario el apartado 5 del art. 139 de la LJCA, por cuanto atribuye a la Administración, en defecto de pago voluntario, utilizar el procedimiento de apremio para la exacción de las costas impuestas a particulares.

Finalmente, el apartado 7 del art. 139 de la LJCA remite a la LEC para regular y tasar las costas.

Como propuestas de mejora, sería conveniente eliminar las reproducciones de preceptos de la LEC, recogiendo únicamente disposiciones específicas y remitiendo, en todo lo demás, a las disposiciones generales sobre costas contenidas en la LEC.

En cualquier caso, mantenemos serias reservas sobre la automaticidad de la imposición de costas por vencimiento. Sería necesario ampliar el margen a los órganos jurisdiccionales para imponer o no las costas, así como para su cuantificación, tal y como se ha introducido en materia de recursos. De este modo, el Tribunal podría determinar en primera instancia la imposición o no de costas en su totalidad, en una parte y, sobre todo, limitarlas a una determinada cantidad. Lo que ahorraría el trámite -no siempre fácil- de la tasación de costas.

La cuantificación y limitación de las costas por el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo también contribuirá, en parte, a evitar que las partes puedan ser rehenes de las minutas de sus propios abogados, toda vez que las condenas en costas también operan sobre las propias minutas.

Finalmente, sería conveniente que la LJCA indicara que el importe de las costas lo sea sin perjuicio de los pactos que tuvieran los abogados con sus respectivas partes, de modo que no se confunda la minuta del abogado a efectos de tasación de costas con sus honorarios totales, que pueden ser superiores -y de hecho lo son de modo mayoritario en la jurisdicción contencioso-administrativa, dado su alto grado de especialización- por así haberlo establecido con su cliente. En otro caso, los abogados favorecidos por las costas se verían perjudicados al verse en la obligación de reintegrar a sus clientes las diferencias.

IX. REFLEXIONES FINALES

Como premisa para hablar de la incidencia de los llamados métodos adecuados/alternativos de solución de conflictos (MASC, RAL, ADR) en el proceso contencioso-administrativo, conviene no olvidar aquellas palabras del profesor GÓMEZ ORBANEJA mediante las que reivindicaba la instrumentalidad del derecho procesal respecto del derecho sustantivo al decir que *“no tiene sentido hablar de proceso ni de un derecho procesal que regule unos actos, una conducta humana, si no está ordenada o instrumentalizada hacia un derecho. No podríamos definir el proceso si no es en atención al derecho en función del cual se hace”*³⁵⁹.

Y aquí no podemos ignorar que el actual contexto no es el de la LJCA de 1956, caracterizado por la necesaria expansión del sector público, con las adaptaciones efectuadas por la actual LJCA de 1998, sobre todo en relación al marco de la CE de 1978. A partir de las políticas neoliberales se ha impuesto el retorno a la primacía de la autonomía de la voluntad privada, que se expresa en el concepto de los MASC³⁶⁰.

1. ARBITRAJE Y PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1.1. Aclaraciones previas

Al hablar de arbitraje en el ámbito contencioso-administrativo debemos aclarar que no nos estamos refiriendo a aquellos mecanismos previstos por ley como alternativa a los recursos ante la propia Administración.

Por lo que no vamos a referirnos al llamado “arbitraje de derecho administrativo” como mecanismo alternativo a los recursos administrativos de reposición y alzada. En efecto, las leyes podrán sustituir dichos recursos administrativos, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la

359 GÓMEZ ORBANEJA, E., *Derecho y Proceso*, 1.ª ed., Cizur Menor, Civitas – Thomson Reuters, 2009, p. 192.

360 ALISTE SANTOS, T. J., *Hacia la justicia postmoderna. Presupuestos para la transformación de los sistemas judiciales*, Barcelona, Atelier, 2022, p. 140, indica que el concepto de MASC “*agudiza la desigualdad de partida entre los litigantes, los cuales verán el advenimiento de un sistema de justicia low cost para la mayoría de asuntos «de escasa cuantía», favoreciendo un negociado oligopólico de resolución de conflictos diseñado como embudo de acceso a la jurisdicción, cubriéndose sus decisiones bajo el ignominioso manto de título ejecutivo, y en consecuencia desnaturalizando la costa juzgada*”.

materia lo justifique, por otros procedimientos de impugnación o reclamación, incluidos los de conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas³⁶¹, tal y como prevé el art. 112.2 de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. Aquí, el ámbito del arbitraje se circunscribe a las reclamaciones ante la Administración Pública, la cual puede dotarse -mediante ley- de mecanismos arbitrales. Todo lo cual no impide que, una vez resueltas las reclamaciones por dichos órganos arbitrales, se pueda revisar toda la actuación administrativa, incluyendo el arbitraje administrativo, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En segundo lugar, tampoco nos vamos a referir a la “Comisión Arbitral” prevista en el art. 39 del Estatuto del País Vasco y en la DA 1.^a de la LJCA³⁶². Aquí estamos refiriéndonos a una comisión arbitral de carácter institucional para un cometido específico regulado por un Estatuto de Autonomía, y que, por tanto, forma parte del bloque de constitucionalidad.

1.2. El arbitraje internacional como huida de la jurisdicción contencioso-administrativa

El proceso contencioso-administrativo es la mayor garantía de la soberanía del Estado español, sobre todo después de la experiencia del arbitraje de inversión como alternativa para la resolución de disputas frente a la Administración pública³⁶³. Dichos arbitrajes de inversión constituyen una alternativa al proceso contencioso-administrativo para la tutela del capital extranjero. Para ello es preciso que exista un tratado aplicable, con inversores protegidos, otorgando el Estado español consentimiento para acudir al arbitraje de inversión en caso de disputa. Si el inversor considera que concurre un cambio legislativo que le puede resultar perjudicial para sus expectativas de negocio, puede activar este mecanismo. De este modo, el principio de riesgo y ventura propio de la actividad económica es sustituido para las inversiones protegidas por el concepto de “expropiación in-

361 TRAYTER, J. M., “El arbitraje de derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 143, mayo-agosto 1997, pp. 75-106.

362 La DA 1.^a de la LJCA, en primer lugar, precisa que las Diputaciones Forales y la Administración Institucional de las mismas, así como los actos y disposiciones en materia de personal y gestión administrativa de las Juntas Generales de los Territorios Históricos quedan sometidos a la LJCA. El apartado 2 de la D.A. 1.^a de la LJCA determina que los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las Instituciones de la Comunidad Autónoma y las de cada uno de sus Territorios Históricos se someterán a la decisión de una comisión arbitral, formada por un número igual de representantes designados libremente por el Gobierno Vasco y por la Diputación Foral del Territorio interesado, y presidida por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, conforme al procedimiento que regula la *Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral*.

363 En este sentido, QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. DE LA, “Tratados internacionales y mutación del derecho público: ¿derecho público internacional?”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 212, mayo-agosto 2020, p. 53, s., indica “*Que los delicados y complejos equilibrios entre derechos fundamentales, como la libertad de empresa o el derecho de propiedad y los derechos sociales que definen y caracterizan el Estado de bienestar, sean entregados a un tribunal arbitral designado desde un centro creado por el Banco Mundial no es fácilmente comprensible*”.

directa”, que comprende todos aquellos casos en que el inversor considera que se limitan sus derechos de lucro como consecuencia de actos de interferencia del Estado. Estos actos de interferencia pueden ir desde un cambio en la tributación hasta la reforma de la regulación del sector económico en cuestión. Decir que, en no pocas ocasiones, estos tratados internacionales sobre inversiones pueden llegar a prohibir la adopción de cambios normativos que puedan afectar a la inversión, bajo eufemismos de “medidas arbitrarias o discriminatorias”, lo que comporta una auténtica privación de la potestad legislativa de los Estados soberanos. Lo más grave es que dichos tratados internacionales contienen cláusulas de resolución de conflictos que excluyen a la propia jurisdicción para intervenir ante cualquier disputa.

Para la protección de los inversores extranjeros, el Banco Mundial alumbró en 1965 el *Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Naciones de Otros Estados*, llamado Convenio CIADI, que tiene por objetivo la resolución de conflictos mediante el arbitraje. Dicho Convenio entró en vigor el 14 de octubre de 1966, estando firmado, entre otros Estados, por el Estado español. De este modo, multitud de tratados bilaterales y multilaterales han remitido los arbitrajes obligatorios al CIADI.

Así mismo, el *Tratado sobre la Carta de la Energía*, suscrito por la Unión Europea³⁶⁴, también prevé la reclamación a través del arbitraje internacional, con las consiguientes obligaciones sobre los Estados miembros.

La experiencia española es bastante elocuente a raíz del cambio regulatorio en materia de energías renovables, de modo que el marco legal operado por el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, que estableció un sistema de pago de cantidad determinada por unidad eléctrica producida, sin límite cuantitativo. Dicho sistema fue modificado por el Real Decreto-Ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera, así como la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

Finalmente, el Tribunal Constitucional, frente a diversas impugnaciones de Comunidades Autónomas, dio por válido el cambio normativo a partir de la STC 270/2015, de 17 de diciembre³⁶⁵.

En desarrollo del Real Decreto-Ley 9/2013, de 12 de julio, se dictaron el *Real Decreto 413/2014 de 6 de junio por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos*, y la *Orden*

364 El Tratado sobre la *Carta de la Energía* y el Protocolo fue publicado en el BOE núm. 65, de 17 de marzo de 1998, con corrección de errores al BOE núm. 140, de 12 de junio de 1998, entrando en vigor para España el día 16 de abril de 1998.

365 Véase, ARANA GARCÍA, E., “La nueva Ley del Sector Eléctrico: entre el riesgo regulatorio y la seguridad jurídica en el apoyo a las energías renovables”, en ALENZA GARCÍA, J. F. (Dir.), *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, pp. 133-155; ALENZA GARCÍA, J. F., “Las energías renovables ante la fugacidad legislativa: la mitificación de los principios de (in)seguridad jurídica y de (des)confianza legítima: [a propósito de la STC 270/2015 sobre el nuevo sistema retributivo de las energías renovables]”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 55, 1 de marzo de 2016, s/p.

IET/1045/2014 de 16 de junio por la que se aprueban los parámetros retributivos de las instalaciones tipo aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos. Sobre ambas disposiciones reglamentarias se pronunció la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sec. Tercera, Sentencia núm. 1259/2016, de 1 de junio de 2016 (Rec. 650/2014), determinando que eran conformes a Derecho.

Sin embargo, los fondos de inversión extranjeros, comenzando por el fondo luxemburgués Eiser, optaron por acudir al arbitraje internacional al amparo del Tratado de la Carta de Energía, con resultados profundamente discriminatorios para el resto de inversores³⁶⁶.

Pues bien, dada la situación generada y la que puede generarse, nuestra reflexión se dirige a la necesidad de extender la jurisdicción contencioso-administrativa a toda reclamación patrimonial contra los poderes públicos, incluida la llamada responsabilidad patrimonial del legislador³⁶⁷, sin que puedan permitirse huidas de la jurisdicción contencioso-administrativa de la mano de los tratados internacionales, a fin de que los inversores extranjeros puedan optar por ventajosos arbitrajes internacionales contra el Estado español, como viene ocurriendo en materia de energías renovables.

La jurisdicción contencioso-administrativa debe ser única y para todos, sin ningún tipo de discriminación, o, en otro caso, estaremos ante un problema de soberanía nacional.

Admitir el arbitraje en sí significa renunciar a la tutela jurisdiccional, pero más grave resultaría para los propios poderes públicos y para el propio Estado de Derecho, de modo que el interés general pueda verse en manos de árbitros que no forman parte del poder judicial ni se encuentran sometidos a la Constitución española y al resto del ordenamiento jurídico, tal y como proclama el art. 9.1 CE.

Por último, reseñar que el 16 de abril de 2024 fue denunciado por el Gobierno español tanto el *Tratado sobre la Carta de la Energía* como el *Protocolo sobre eficacia energética y los aspectos medioambientales relacionados*, surtiendo efectos para España el 17 de abril de 2025³⁶⁸. Consideramos que estos son los pasos adecuados para conseguir la plenitud de la jurisdicción contencioso-administrativa.

³⁶⁶ Véase, JIMÉNEZ BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, A., “La Ley de lo Contencioso de 1998 y los arbitrajes internacionales contra España: la necesidad de una reforma”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, Núm. 100, Monográfico Conmemorativo, 2018, pp. 260-263.

³⁶⁷ La responsabilidad del Estado-Legislador está prevista expresamente prevista en el art. 32.3 de la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, correspondiendo al orden contencioso-administrativo la revisión de dicho procedimiento resarcitorio.

³⁶⁸ La denuncia por España del *Tratado de la Carta de la Energía* y del *Protocolo de la Carta de la Energía sobre la eficacia energética y los aspectos medioambientales relacionados*, hechos en Lisboa el 17 de diciembre de 1994 ha sido publicada en el BOE núm. 117, de 14 de mayo de 2024.

2. LA MEDIACIÓN Y EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

La mediación se define en el art. 1 de la *Ley 5/2012, de mediación en asuntos civiles y mercantiles*, como el medio de solución de controversias en el que dos o más partes intentan voluntariamente alcanzar por sí mismas un acuerdo con la intervención de un mediador. De este modo, el elemento diferenciador de otros modos de resolución de conflictos, como la transacción propiamente dicha, es la presencia de una tercera figura como mediador para aproximar posturas hasta concluir, si resulta posible, un acuerdo, pero dicho mediador no tiene potestad sobre las partes, pudiendo estas apartarse de la mediación en cualquier momento.

La mediación, como instrumento de autocomposición, al igual que la transacción, se caracteriza por resolver el conflicto las propias partes, de modo que la autocomposición del conflicto por las propias partes finaliza mediante transacción. La transacción puede ser directamente entre las partes o como resultado de la mediación³⁶⁹.

La LJCA no alude en ningún momento a la mediación en el proceso contencioso-administrativo³⁷⁰. Por nuestra parte, consideramos que la mediación en la jurisdicción contencioso-administrativa únicamente puede tener cabida al amparo del art. 77.1 de la LJCA que trata la transacción, considerando que la misma podría ser un instrumento dinamizador para alcanzar acuerdos en la jurisdicción contencioso-administrativa.

La cuestión a dilucidar es qué materias pueden ser negociadas y, por tanto, ser susceptibles de poder entrar en el ámbito de la mediación.

El art. 77.1 de la LJCA habla de materias susceptibles de transacción, señalando en particular las reclamaciones sobre cantidad. En este punto, consideramos que el criterio determinante ha de ser si la potestad objeto de controversia es reglada o discrecional. En otras palabras, si el acto o actuación administrativa es resultado de un acto reglado o discrecional, de modo que no debe haber transacción, con o sin mediación, si el acto es reglado.

Por supuesto, las disposiciones generales deben quedar excluidas de toda mediación.

Sobre la posibilidad de aplicar la mediación a las diferentes materias contencioso-administrativas, vamos a seguir la clasificación efectuada por MARTÍN DIZ³⁷¹:

369 Véase, ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, N., *Proceso, autocomposición y autodefensa*, Santiago de Chile, Ediciones Olejnik, 2019, p. 783, pp. 77-105; GIMENO SENDRA, J. V., *Fundamentos del Derecho Procesal (Jurisdicción, Acción y Proceso)*, Madrid, Colex, 2024, pp. 27-29; A. J. VALENCIA MIRÓN, *Introducción al Derecho Procesal*, 11.ª ed., Granada, Comares, 2007, pp. 11-14; DE LA OLIVA, A., en DE LA OLIVA SANTOS, A.; Díez-PICAZO GIMÉNEZ, I., VEGAS TORRES, J., *Curso de Derecho Procesal Civil I. Parte General*, Madrid, CEURA, 2012, p. 33-35.

370 Sobre la mediación en el derecho administrativo de los países del entorno, véase, MASUCCI, A., "El procedimiento de mediación como medio alternativo de resolución de litigios en el derecho administrativo. Esbozo de las experiencias francesa, alemana e inglesa", *Revista de Administración Pública*, Núm. 178, enero-abril 2009, pp. 9-35.

371 MARTÍN DIZ, F., *Mediación en el ámbito contencioso-administrativo*, 1.ª ed., Cizur Menor, Aranzadi, 2018, pp. 274 a 310. También se muestran favorables a la mediación intrajudicial en el proceso contencioso-administrativo, MONTERO CHINER, M. J., "Ciencia, tecnología, garantías. Bases para una reflexión sobre la

- Sobre la fijación de la cuantía de indemnizaciones por responsabilidad de la Administración y la concreción y ampliación de obligaciones bilaterales en contratos de derecho público y reintegro de subvenciones³⁷², no tenemos ningún reparo en aceptar la posibilidad de mediación. No obstante, hemos de precisar que en la práctica dichas diferencias se suelen resolver mediante una nueva pericial judicial, en la que ambas partes muestran acuerdo, de modo que se solventa en base a los conocimientos de un perito especializado en la materia sobre la que versa el recurso, que no un mediador propiamente dicho.
- Sobre el posible uso de la mediación en relación al uso de bienes públicos³⁷³, coincidimos en que resulta descartable su uso para los bienes públicos de uso común general, ya que afectan a una pluralidad indeterminada de sujetos, aunque pensamos que son bienes afectos al interés general.
- También proponemos excluir de la mediación el ejercicio de actividades o servicios profesionales o empresariales (otorgamiento, modificación, revocación y extinción de autorizaciones)³⁷⁴, ya que frente a la pretendida normativa que reconoce un derecho de autogestión responsable no debe llevarnos a la autocomposición, como viene constituyendo la declaración responsable y comunicación del art. 69 de la Ley 39/2015. Por nuestra parte, no podemos considerar dichas actuaciones emanadas de los particulares como un espacio propio para la mediación.
- En relación a la inactividad de la Administración, vía de hecho y silencio administrativo³⁷⁵, en la práctica va a resultar difícil, si no imposible, la mediación, toda vez que las posiciones de las partes resultan absolutamente contrapuestas y distantes, cuando no enconadas.
- En cuanto a la potestad sancionadora de la Administración³⁷⁶, consideramos que al no tener cabida la discrecionalidad administrativa en

reforma efectiva de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, cap. cit., pp. 92-100; CASADO CASADO, L., “Reflexiones sobre algunas debilidades de la jurisdicción contencioso-administrativa”, cap. cit., pp. 214-220, señalando esta autora que el principio constitucional de reserva de la jurisdicción recogido en el art. 117.3 CE no excluye la implantación de los MASC, compatibles con la vía judicial.

372 MARTÍN DIZ, F., *Mediación en el ámbito contencioso-administrativo*, op. cit., pp. 274-285.

373 *Ibid.*, pp. 283-285.

374 *Ibid.*, pp. 285-289.

375 *Ibid.*, pp. 289-291.

376 La STS, Sala Tercera (Sec. 3.ª), Núm. 2039/2017, de 20 diciembre de 2017 [(rec. 1715/15). ECLI:ES:TS:2017:4617] determina que el principio de legalidad e indisponibilidad de las potestades administrativas se convierten en un escollo para la mediación, de modo que la Administración Pública está sometida constitucionalmente a la Ley y al Derecho (arts. 9.1 y 3, así como 103 de la CE), por lo que no puede disponer ni transigir sobre la aplicación de las normas que rigen su actuación, salvo en la medida que esas mismas normas se lo permitan en uso del principio dispositivo. En este sentido, GARCÍA DE LA ROSA, C., “La mediación en la jurisdicción contencioso-administrativa: dificultades para su implantación eficaz”, *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 46, septiembre 2018, p. 15, s.

materia sancionadora, resulta difícil admitir la posibilidad de mediación. Y dado que tan importante es sancionar como asegurar la efectividad. Efectividad que habitualmente se consigue mediante la medida cautelar, la cual comporta el afianzamiento de la sanción a favor de la Administración. De lo contrario, si no hay caución, la sanción resulta plenamente ejecutable durante el proceso contencioso-administrativo.

- En materia de expropiación forzosa, compensaciones y rescates³⁷⁷, dado que todo se reduce a valoraciones económicas, puede resultar de interés la mediación en el proceso contencioso-administrativo. Si bien en los rescates de concesiones tenemos nuestras reservas, ya que la procedencia o no del mismo es una cuestión que afecta directamente al interés general, sin perjuicio de que, una vez efectuada esta determinación, pueda haber la negociación y la mediación en relación a la cuantificación económica.
- En materia de función pública, MARTÍN DIZ propone la mediación intrajudicial en materia de funcionariado³⁷⁸. Aquí no ignoramos que en materia de funcionarios se suelen suceder pactos implícitos sobre caducidad de los expedientes sancionadores, nuevos concursos, etc., que van incidiendo en el conflicto hasta su práctica disolución.
- En relación al derecho tributario, consideramos que el espacio más propio debe ser la negociación ante la Administración tributaria, y si dicha negociación llega a acuerdo, el mismo se comunica al órgano jurisdiccional, por lo que resulta innecesario pensar en una mediación en materia tributaria, *v. gr.*, una nueva resolución por la que se rebaja la sanción y/o recaudación, etc. Dicha nueva resolución reemplazaría a la impugnada, dejándola sin efecto y, por tanto, quedando sin objeto el proceso contencioso-administrativo, poniendo fin al litigio.
- En relación a los sectores regulados (energía, telecomunicaciones, competencia y mercado de valores), MARTÍN DIZ nos indica que “*nos encontramos en estos sectores con relaciones jurídicas complejas y diferentes en las cuales pueden concurrir al conflicto operadores que pueden tener que mantener una relación jurídica temporal de larga duración y a quienes puede convenir una solución amistosa antes que una decisión judicial impuesta ...*”³⁷⁹. Sin embargo, dado que se trata de sectores geoestratégicos que afectan al interés público, consideramos que deberían ser excluidos del ámbito de la mediación, sin perjuicio de llegar a transacciones con acuerdos expresos de la Administración. Además, en no pocas ocasiones, los re-

377 MARTÍN DIZ, F., *Mediación en el ámbito contencioso-administrativo*, op. cit., pp. 294-298.

378 *Ibid.*, pp. 298-301.

379 *Ibid.*, p. 310.

cursos contencioso-administrativos que afectan a los sectores regulados tienen por objeto disposiciones generales, lo que impide la mediación.

Por lo demás, el coste de la mediación en el ámbito contencioso-administrativo puede ser alto, lo que incrementa el coste real del acceso a la tutela jurisdiccional, con la obligación añadida de crear un servicio jurídico de mediación gratuito para aquellos litigantes que carezcan de los medios necesarios y tengan reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita. Todo lo cual generará más gasto para la Administración de Justicia.

En todo caso, más allá de los esfuerzos loables de la doctrina, hemos de reflexionar sobre hasta qué punto las propuestas de mediación en el ámbito contencioso-administrativo no son un instrumento más para la huida del proceso contencioso-administrativo. Y lo más grave de esta dinámica podría ser la mercantilización del interés general, dado que se va generando una aceptación hacia la negociabilidad del interés general. Así, se va flexibilizando la potestad jurisdiccional y el que la Administración está consagrada a servir el interés general, sometida únicamente al imperio de la ley y la Constitución. De este modo, el principio de legalidad, que debe presidir el actuar de la Administración y el necesario control jurisdiccional de los actos administrativos, va entrando en ámbitos negociables y, con ello, el contrato va desplazando a la ley también en el control jurisdiccional.

A modo de conclusión general, no podemos ignorar los peligros de la mediación, que puede enmarcarse en lo que ESTEVE PARDO ha dado en llamar “*estrategia de deconstrucción calculada que se orienta formalmente a preservar las apariencias del Estado social y de Derecho en el que creemos seguir instalados*”³⁸⁰. Así pues, la mediación en el proceso contencioso-administrativo podría asumir un papel activo dirigido a la mercantilización de la propia jurisdicción de lo contencioso-administrativa.

En este sentido, ALISTE SANTOS alerta de que “*Un sistema de justicia sin Estado se antoja inviable*”³⁸¹. Lo que le lleva (a este autor) a concluir que “*hoy la construcción de un nuevo paradigma de justicia se hace inimaginable sin la autoridad de los Estados, siquiera sea una autoridad blanda ejercida en un contexto de pluralismo jurídico y redes de cooperación procesal interestatales y supranacionales. Autoridad proyectada fundamentalmente en garantía de la tutela cautelar y de ejecución, entendidas ambas como las garantías jurisdiccionales más necesitadas de la coerción estatal*”³⁸².

380 ESTEVE PARDO, J., *El camino a la desigualdad. Del imperio de la ley a la expansión del contrato*, Madrid, Marcial Pons, 2023, p. 135.

381 ALISTE SANTOS, T. J., *Hacia la justicia postmoderna. Presupuestos para la transformación de los sistemas judiciales*, op. cit., p. 52.

382 *Ibid.*, p. 140, s.

3. EN DEFENSA DE LA ORALIDAD Y LA INMEDIACIÓN EN EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Consideramos que la introducción de la oralidad³⁸³ y la inmediación³⁸⁴ han sido muy positivas para la jurisdicción contencioso-administrativa. A la novedad que supuso el proceso abreviado contencioso-administrativo le ha seguido que en el proceso ordinario en primera o única instancia, con cada vez mayor asiduidad, se desarrolla la práctica de la prueba de modo plenamente oral, convocando a una vista oral para tal finalidad. Incluso algunas Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ recomiendan solicitar la vista oral en vez del trámite de conclusiones escritas.

Sin embargo, las diferentes propuestas de eficiencia procesal insisten en reducir el ámbito de la oralidad y la inmediación, no solo en este orden sino también en el civil, y en concreto en el ámbito del juicio verbal. Así, en el fallido *Proyecto de Ley de Medidas de Eficiencia del Servicio Público de Justicia de 2022*, en el procedimiento contencioso-administrativo abreviado, la decisión sobre la celebración de la vista oral, al igual que en el juicio verbal civil, se atribuía al órgano jurisdiccional, lo que comprometería la práctica de la prueba que, en tal caso, se vería reducida al expediente administrativo y a la documental³⁸⁵. Estas propuestas legislativas restringen el derecho a ser escuchados en el proceso contencioso-administrativo, con el consiguiente menoscabo de los principios de inmediación y audiencia pública.

No obstante lo anterior, estas propuestas se han plasmado finalmente en la reforma operada por la LO 1/2025, de 2 de enero, tanto en el juicio verbal, en el que la celebración de vista resulta discrecional para el tribunal (art. 438.10 LEC), como en el propio procedimiento abreviado del proceso contencioso-administrativo, en el que la solicitud de la parte demandada de celebración de vista no es suficiente sino que, como se señaló, se le impone la carga de señalar los hechos controvertidos y la prueba que propone diferente a la que obra en autos, depen-

383 Sobre el principio de oralidad, véase, WACH, A., *Conferencias sobre la Ordenanza Procesal Alemana*, traducción de Krotoschin, E., Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1958, p. 2; CHIOVENDA, G., *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Vol. III, trad. Gómez Orbaneja, E., Madrid, Ed. Rev. Derecho Privado, 1954, p. 177, s.; MAJADA, A., *Técnica del informe ante juzgados y tribunales. Oratoria forense*, 5.ª ed., Barcelona, Bosch, 1991, p. 58; FAIRÉN GUILLÉN, V., *Teoría General del Derecho Procesal*, México DF, UNAM, 1992, p. 401, s.; MONTERO AROCA, J., “La nueva Ley de Enjuiciamiento Civil española y la oralidad”, *Derecho PUCP*, N° 53, 2000, p. 622.

384 Véase, WACH, A., *Conferencias sobre la Ordenanza Procesal Alemana*, op. cit., p. 2; Chiovenda, G., *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Vol. III, op. cit., p. 177, s.; FAIRÉN GUILLÉN, V., *Teoría General del Derecho Procesal*, op. cit., p. 401, s.; MONTERO AROCA, J., “La nueva Ley de Enjuiciamiento Civil española y la oralidad”, art. cit., p. 622.; HERRERA ABIÁN, R., *La intermediación como garantía procesal (en el proceso civil y penal)*, Granada, Comares, 2006, p. 8, ss., considera la intermediación una consecuencia ineludible de la oralidad, resultando inescindibles los principios de oralidad, intermediación, concentración y publicidad.

385 Véase, GARCÍA RODRÍGUEZ, H. E., “Análisis de las medidas de agilización procesal introducidas en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, en *Horizonte justicia 2030. Reflexiones críticas sobre los proyectos de eficiencia del Servicio Público de Justicia*, Madrid, Tecnos, 2023, pp. 265-270.

diendo en última instancia para acceder a la vista del criterio del tribunal, según preceptúa el nuevo art. 78.3 LJCA.

La oralidad viene consagrada en el art. 120.2 de la CE,³⁸⁶ el cual preceptúa que “*El procedimiento será oral, sobre todo en materia criminal*”.

La oralidad se ve reforzada en el art. 120.1 de la Constitución española al proclamar que “*Las actuaciones judiciales serán públicas, con las excepciones que prevean las leyes de procedimiento*”³⁸⁷. Igualmente, el art. 24 CE proclama que “*todos tienen derecho ... a un proceso público sin dilaciones indebidas*”³⁸⁸.

Por otra parte, los principios constitucionales de oralidad y publicidad de las actuaciones judiciales suponen, necesariamente, los de inmediación y concentración de las actuaciones judiciales.

El principio de *inmediación* se refiere a que el juzgador debe tener un acceso directo a las pruebas y las alegaciones de las partes, de modo que las pruebas se practiquen en su presencia. Ello implica una *concentración de las actuaciones*, a fin de evitar las “dilaciones indebidas” (ex-art. 24.2 CE).

Que el principio de oralidad exige inmediación judicial ha sido reconocido por la STC 64/1993, de 1 de marzo:

“(...) en un proceso oral, tan sólo el órgano judicial que ha presenciado la aportación verbal del material de hecho y de derecho y, en su caso, la ejecución de la prueba, está legitimado para dictar sentencia o, dicho en otras palabras, la oralidad del procedimiento exige la *inmediación judicial*” (FJ 3º)³⁸⁹.

El art. 120.2 CE resulta congruente con el art. 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos (CEPDH) que dispone: “*Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable*”; es decir, establece la oralidad como deber inexcusable³⁹⁰.

386 Véase, GUTIÉRREZ-ALVIZ Y ARMARIO, F.; MORENO CATENA, V., “Artículo 120. Actuaciones judiciales”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo IX, Madrid, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, 1996, p. 399-403; GARBERÍ LLOBREGAT, J., *Constitución y Derecho Procesal. Los fundamentos constitucionales del Derecho Procesal*, 1.ª ed., Madrid, Civitas-Thomson Reuters, 2009, p. 324, s.

387 Véase, GUTIÉRREZ-ALVIZ Y ARMARIO, F.; MORENO CATENA, V., “Artículo 120. Actuaciones judiciales”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, op. cit., pp. 395-399; GARBERÍ LLOBREGAT, J., *Constitución y Derecho Procesal. Los fundamentos constitucionales del Derecho Procesal*, op. cit., p. 271, ss., y 326, ss.; PICÓ I JUNOY, J., *Las garantías constitucionales del proceso*, 2.ª ed., Barcelona, Bosch Editor, 2012, p. 139, ss.

388 Véase, Díez-PICAZO GIMÉNEZ, I., “Artículo 24”, en ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo III, Madrid, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, 1996, p. 81, ss.

389 En este sentido, GUTIÉRREZ BARRENGOA, A., “La oralidad y sus implicaciones en el proceso civil”, en *Oralidad y escritura en un proceso civil eficiente, Vol. II: Comunicaciones*, Valencia, Universidad de Valencia, 2008, p. 388.

390 STORME, M., “Más voz y menos letra: En defensa de la oralidad en los procesos judiciales (versión resumida)”, en *Oralidad y escritura en un proceso civil eficiente, Vol. I: Ponencias generales e informes nacionales*, Valencia, Universidad de Valencia, 2008, p. 49, ss., destaca la oralidad en el art. 6 CEPDH, así como la prevalencia de las actuaciones orales para aumentar la eficiencia procesal.

En el mismo sentido, el art. 229.2 de la LOPJ dispone que:

“Las declaraciones, interrogatorios, testimonios, careos, exploraciones, informes, ratificación de los periciales y vistas, se llevarán a efecto ante el juez o tribunal con presencia o intervención, en su caso, de las partes y en audiencia pública, salvo lo dispuesto en la ley”.

Por su parte, la LJCA contiene escasas referencias a la oralidad. Así, en el procedimiento abreviado del art. 78 (aunque con sucesivas reformas que fomentan un proceso abreviado carente de vista); el trámite específico de vista en la fase final del proceso ordinario en primera o única instancia (arts. 62 y 63); y los procesos especiales para el derecho de reunión (art. 122) y para la disolución de partidos políticos (art. 127 quinquies). Sin embargo, a tenor de la supletoriedad de la LEC, el principio de oralidad viene consagrado en el art. 185 de la LEC y concordantes con carácter general. De este modo consideramos que un incidente en el proceso contencioso-administrativo debe comportar la convocatoria de las partes a una audiencia pública. Igualmente, la inmediatez exige la “*presencia judicial en declaraciones, pruebas y vistas*” (art. 137 LEC), lo que comporta que las pruebas que excedan de la documental exigen la celebración de vista pública. De hecho, la ausencia de inmediatez es el supuesto de nulidad absoluta que se regula al margen de la regulación general de dichas nulidades, arts. 225 LEC y 238 LOPJ. En todo caso, señalar la vista oral obliga a las partes y al tribunal a estudiar el tema y resolverlo.

En la práctica, los propios órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa están impulsando la oralidad en la fase de prueba y en la fase final del proceso ordinario. Así ha venido ocurriendo en los Juzgados -ahora Secciones de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales de Instancia- y Salas de lo Contencioso-Administrativo para la práctica de la prueba, que habitualmente comporta una vista en la que se practican los medios de prueba previamente admitidos.

Igualmente, diversas Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ han adoptado acuerdos en los que instan a la abogacía a pedir la celebración de “*vista*”, en lugar de conclusiones escritas.

Y, por supuesto, consideramos que la celebración de la vista oral debería incorporarse a los procedimientos para la adopción de las medidas cautelares, tal y como acontece en el proceso civil.

Por todo lo cual, apostar por la “*no celebración de vistas orales*”³⁹¹ en el proceso contencioso-administrativo significa un menoscabo del principio de inme-

391 Así, el art. 19 del *Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia* (Ref. BOE-A-2020-4705), que fue convalidado por la *Resolución de 13 de mayo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia* (Ref. BOE-A-2020-5052) determinó que durante el estado de alarma y hasta los tres meses siguientes a su finalización que los actos de comparecencias y vistas se efectuasen por medios telemáticos, incluidos los juicios penales por delitos no graves.

diación³⁹², como percepción y contacto directo del juzgador con las partes, sus abogados y las pruebas³⁹³, y, a su vez, constituye una afectación de los derechos de defensa, de igualdad procesal, de contradicción y de prueba, y, por consiguiente, comprometiendo la tutela judicial efectiva.

Por todo lo cual, dudamos sobre la compatibilidad de las reformas encaminadas a reducir el ámbito de la oralidad con el derecho a una audiencia pública, como parte del derecho a un juicio justo; esto es, el derecho a que la causa sea escuchada, tal y como proclama el art. 6.1 CEDH.

De este modo, resulta congruente con el CEDH que exista, al menos, el derecho a una audiencia oral, salvo que concurran circunstancias excepcionales o que no existan cuestiones complejas.

Desde nuestro punto de vista, la pretendida reforma recuerda la *LO 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar*, cuando en su art. 487 recoge que “*Habrà lugar a la celebración de la vista cuando lo pidan las dos partes o el Tribunal lo estime necesario*”.

A todo ello, se suma la necesidad de transparencia que representa la propia vista oral en sí, en la que se juzga. El señalamiento de las vistas orales puede ser un aliciente para la terminación del proceso contencioso-administrativo, incluidas, en su caso, la negociación y la transacción total o parcial.

Sin oralidad no hay derecho a la prueba oral, ni al interrogatorio de partes, de testigos ni de peritos. Es más, la prueba pericial quedaría desvirtuada al verse reducida a mera documental, sin posibilidad de corrección o aclaración ni de contradicción con otras pruebas de la misma o distinta naturaleza. Así mismo, la prueba documental obrante en soportes aptos para la grabación de imagen, sonido o datos (que la LEC, por exceso de rigorismo conceptual, diferencia de la prueba documental) se degrada y desaparece la posibilidad de reconocimiento judicial.

Apostar por una justicia administrativa sin oralidad genera una justicia lenta, desconectada de la realidad y de mala calidad.

Para acabar la reflexión, debemos preguntarnos sobre la posibilidad de unificar el proceso ordinario y el procedimiento abreviado.

De un lado, proponemos que el procedimiento abreviado incorpore la contestación escrita al tiempo de mantener la vista³⁹⁴.

392 HERRERA ABLÁN, R., *La intermediación como garantía procesal (en el proceso civil y penal)*, Granada, Comares, 2006, p. 8, ss., considera la intermediación una consecuencia ineludible de la oralidad, de modo que resultan inescindibles los principios de oralidad, intermediación, concentración y publicidad.

393 Véase, WACH, A., *Conferencias sobre la Ordenanza Procesal Alemana*, traducción de Krotoschin, E., Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1958, p. 2; CHIOVENDA, G., *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Vol. III, trad. Gómez Orbaneja, E., Madrid, Ed. Rev. Derecho Privado, 1954, p. 177, s.; FAIRÉN GUILLÉN, V., *Teoría General del Derecho Procesal*, México DF, UNAM, 1992, p. 401, s.; MONTERO AROCA, J., «La nueva Ley de Enjuiciamiento Civil española y la oralidad», *Derecho PUCP*, N° 53, 2000, p. 622.

394 En este sentido, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Contencioso-Administrativo: Praxis y Propuestas*, op. cit., p. 235, señala que en los procesos abreviados los trámites de inadmisión y sobre las pruebas es improvisado, además de que la contestación oral no es conocida por el demandante hasta el acto de la

Y, de otro lado, en el procedimiento ordinario reclamamos que se inicie de modo generalizado mediante demanda y que en la vista para la práctica de la prueba pueda efectuarse también el informe sobre conclusiones. La consecuencia debería ser la unificación del proceso contencioso-administrativo, sin perjuicio de las especialidades dimanantes de los procesos especiales. En este sentido, auspiciamos la desaparición del procedimiento abreviado, tal y como reclamó GIMENO SENDRA respecto al juicio verbal civil en la jurisdicción civil³⁹⁵. Aun así, el procedimiento abreviado se inicia mediante la demanda y adolece del trámite de alegaciones previas del ordinario.

Frente a la tendencia unificadora se puede argumentar que es conveniente, al igual que en el proceso civil, una versión más acelerada, que simplifique trámites.

Sin embargo, la cuestión sigue siendo por qué no construir un proceso contencioso-administrativo único con garantías y rapidez, que comience con la demanda, tenga contestación escrita, y previo trámite sobre cuestiones procesales, tenga una vista oral para la práctica de la prueba y conclusiones orales, salvo que todas las partes y el tribunal consideren innecesaria la prueba y las conclusiones.

4. UNA ÚLTIMA CUESTIÓN: UN TEXTO REFUNDIDO

Como última recomendación, propondríamos un texto refundido con las siguientes finalidades:

- 1^a) Acometer mejoras técnicas a la luz de las necesidades y de la experiencia de los veinticinco años que han supuesto para la LJCA de 1998.
- 2^a) Una revisión y adecuación a la LEC, sobre todo en materia de prueba.
- 3^a) Sistematizar los artículos que han sido añadidos por las sucesivas reformas, sin perjuicio de que sería el momento idóneo para hacer balance sobre la proliferación de procedimientos especiales en el ámbito contencioso-administrativo.
- 4^a) Titular todos los artículos de la LJCA. Tanto la LEC como la LRJS tienen sus respectivos textos articulados bajo sus correspondientes títulos, lo que facilita la consulta y aplicación de dichos textos para los operadores jurídicos. Por tal motivo, sería conveniente que cada artículo de la LJCA estuviera precedido por su correspondiente título.

vista, proponiendo la desaparición del abreviado, sin perjuicio de que cada juez fije o no las vistas orales, en función de la naturaleza y complejidad de los asuntos.

³⁹⁵ GIMENO SENDRA, V., “La abolición del juicio verbal y de los procesos especiales y sumarios”, *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 51, mayo 2020, pp. 1-13.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ABELLEIRA RODRÍGUEZ, M., “La Jurisdicción Contencioso-Administrativa hoy: problemas y perspectivas”, en CUDERO BLAS, J.; PONCE SOLÉ, J. (Coords.), *Balance y perspectivas de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su XX aniversario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 243-248.
- ADAN DOMENECH, F., “Documentación de la actividad procesal y nulidad de actuaciones”, *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 30, 2013, pp. 1-13.
- AGUDO GONZÁLEZ, J., *La función administrativa de control. Una teoría del control orientada a la configuración de un sistema de justicia administrativa*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Civitas-Thomson Reuters, 2018.
- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, N., *Proceso, autocomposición y autodefensa*, Santiago de Chile, Ediciones Olejnik, 2019.
- ALENZA GARCÍA, J. F., “Las energías renovables ante la fugacidad legislativa: la mitificación de los principios de (in)seguridad jurídica y de (des)confianza legítima: [a propósito de la STC 270/2015 sobre el nuevo sistema retributivo de las energías renovables]”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 55, 1 de marzo de 2016, s/p.
- ALISTE SANTOS, T. J., *Hacia la justicia postmoderna. Presupuestos para la transformación de los sistemas judiciales*, Barcelona, Atelier, 2022.
- ALONSO SALGADO, C., “Acerca de las medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo”, en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords.), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 749-816.
- ÁLVAREZ SÁNCHEZ DE MOVELLÁN, P., *Los requisitos internos de la sentencia civil*, Madrid, Dykinson, 2021.
- ARANA GARCÍA, E., “La nueva Ley del Sector Eléctrico: entre el riesgo regulatorio y la seguridad jurídica en el apoyo a las energías renovables”, en ALENZA GARCÍA, J. F. (Dir.), *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, pp. 133-155.
- ARIZA COLMENAREJO, M. J., *La presentación de documentos, dictámenes, informes y otros medios e instrumentos en el proceso civil*, 2.ª ed., Madrid, Colex, 2007.
- BAENA DEL ALCAZAR, M., “Artículo 103.1 y 2. Los principios reguladores y la estructura de la Administración”, en ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo VIII, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, pp. 381-424.
- BAEZA DÍAZ-PORTALES, M. J., “Aspectos económicos de la jurisdicción contencioso-administrativa”, en Ayuso Ruiz-Toledo, M. (Dir.), *Aspectos económicos de la*

- jurisdicción contencioso-administrativa*, Estudios de Derecho Judicial-CGPJ, Núm. 51, 2004, pp. 195-235.
- BALLESTEROS MOFFA, L. A., “Causas de nulidad procesal: una revisión de la teoría de las identidades en el orden contencioso-administrativo”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 218, mayo-agosto 2022, pp.13-62.
- BANACLOCHE PALAO, J., en BANACLOCHE PALAO, J.; CUBILLO LÓPEZ, I. J., *Aspectos fundamentales de derecho procesal civil*, 2.ª ed., Madrid, La Ley, 2014.
- BAÑO LEÓN, J. M., “La competencia jurisdiccional para concretar los efectos de la anulación de reglamentos y planes”, *Revista de Administración Pública*, núm. 210, septiembre-diciembre 2019, pp. 43-68.
- BAÑO LEÓN, J. M., “La jurisdicción contencioso-administrativa tras veinte años de vigencia de la Ley 29/1998”, *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, Núm. 57, enero-junio 2019, pp. 261-279.
- BAÑO LEÓN, J. M., “Los retos del contencioso-administrativo”, en MONTORO CHINER, M. J.; CASADO CASADO, L.; FUENTES I GASÓ, J. R. (eds.), *La jurisdicción Contencioso-Administrativa ante la encrucijada de su reforma*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 33-45.
- BARCELONA LLOP, J., “Artículo 102”, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 703-714.
- BARDAJÍ PASCUAL, G., “Veinte años de vigencia de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: Cuestiones vinculadas a la prueba pericial”, en CUDERO BLAS, J.; PONCE SOLÉ, J. (Coords.), *Balance y perspectivas de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su XX aniversario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 219-230.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La Prueba en el Procedimiento Administrativo*, 3.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2006.
- BELLIDO PENADÉS, R., “El derecho de acceso al recurso no penal en el proceso español a la luz de la CE y del CEDH”, en MATIA PORTILLA, F. J.; DELGADO DEL RINCÓN, L. E. (Dirs.), *Las problemáticas dimensiones del derecho al proceso debido en España a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 117-169.
- BELLIDO PENADÉS, R., “El incidente de nulidad de actuaciones como medio de tutela de derechos fundamentales”, *Revista General de Derecho Constitucional*, Núm. 25, octubre 2017, pp. 1-50.
- BERBEROFF AYUDA, D., “La tutela cautelar”, en EZQUERRA HUERVA, A.; OLIVÁN DEL CACHO, J., *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 669-723.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *La revisión casacional de la prueba en el contencioso-administrativo*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Civitas, 2012.
- BLANQUER CRIADO, D. V.; *La prueba y el control de los hechos por la jurisdicción contencioso-administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.
- BOCANEGRA SIERRA, R. “Artículo 8”, *Revista Española de Derecho Administrativo. Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 144-155.

- BOCANEGRA SIERRA, R., “Consideraciones sobre la Planta de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (modelo español y modelos comparados)”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 161, mayo-agosto 2003, pp. 15-52.
- BONACHELA VILLEGAS, R., “Las medidas de eficiencia procesal introducidas en la LJCA y su adaptación a las nuevas necesidades”, en De LUCCHI LÓPEZ-TAPIA, Y., LÓPEZ GIL, M. (Dir.), *Eficiencia procesal: entre el mito y la realidad*, Barcelona, Atelier, 2024, pp. 41-62.
- BORRAJO INIESTA, I., “Artículo 78”, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 559-577.
- BOTÍA TORRALBA, P., *Las medidas cautelares en la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, S.A., 2007.
- BREMOND TRIANA, L. M., “Génesis de la terminación anticipada en la regulación del proceso contencioso-administrativo (1845-1956)”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 186, septiembre-diciembre 2011, pp. 137-179.
- BRIONES GONZÁLEZ, J., *La reparación por daños derivados de la justicia cautelar en el derecho administrativo*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Civitas, 2012.
- BUENO ARMIJO, A., “El procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona”, en EZQUERRA HUERVA, A.; OLIVÁN DEL CACHO, J., *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 583-647.
- BUSTILLO BOLADO, R. O., “Tutela judicial, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y práctica forense: viejas dificultades y nuevas propuestas”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 184, enero-abril 2011, pp. 159-180.
- CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, M., “Reflexiones iniciales sobre algunos problemas que plantea el nuevo régimen de las medidas cautelares en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 149, mayo-agosto 1999, pp. 105-130.
- CANCIO FERNÁNDEZ, R. C., “Desafíos procesales en el nuevo régimen casacional”, en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 605-664.
- CANO CAMPOS, T., “Silencio administrativo negativo y plazos para recurrir. Un estudio crítico de la normativa vigente a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional”, *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 5, mayo 2004, pp. 1-30.
- CARBONELL PORRAS, E., “Incidentes e invalidez”, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 895-905.
- CARLÓN RUIZ, M., “El control de la potestad reglamentaria”, en EZQUERRA HUERVA, A.; OLIVÁN DEL CACHO, J., *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 395-460.
- CARNELUTTI, F., *Instituciones del nuevo proceso civil italiano*, Barcelona, Bosch, 1942.
- CARLÓN RUIZ, M., *La cuestión de ilegalidad en el contencioso-administrativo contra reglamentos*, 2.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas, 2005.

- CARO HERRERO, G., “El modelo de casación contencioso-administrativo: análisis sobre su utilidad e idoneidad como garantía de reexamen en los procedimientos de naturaleza sancionadora”, *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 59, enero 2023, pp. 1-33.
- CASADO CASADO, L., “Reflexiones sobre algunas debilidades de la jurisdicción contencioso-administrativa”, en MONTORO CHINER, M. J.; CASADO CASADO, L.; FUENTES I GASÓ, J. R. (eds.), *La jurisdicción Contencioso-Administrativa ante la encrucijada de su reforma*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 111-282.
- CASADO CASADO, L., “Reflexiones sobre algunas debilidades de la jurisdicción contencioso-administrativa”, en MONTORO CHINER, M. J., CASADO CASADO, L.; FUENTES I GASÓ, J. R. (eds.), *La jurisdicción Contencioso-Administrativa ante la encrucijada de su reforma*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 111-282.
- CASADO CASADO, L., “Reflexiones sobre algunas debilidades de la jurisdicción contencioso-administrativa”, en MONTORO CHINER, M. J.; CASADO CASADO, L.; FUENTES I GASÓ, J. R., (eds.), *La jurisdicción Contencioso-Administrativa ante la encrucijada de su reforma*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 111-282.
- CASTILLEJO MANZANARES, R., *El proceso contencioso-administrativo. Primera instancia y ejecución del procedimiento ordinario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.
- CASTILLEJO MANZANARES, R., *Hechos nuevos o de nueva noticia en el proceso civil de la LEC*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- CATALÁN SENDER, J., “La legitimación por sustitución de los vecinos para la recuperación y defensa de los bienes de las Entidades Locales. La acción vecinal del artículo 68.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local”, *REALA*, Núm. 283, 2000, 461-505.
- CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M.; ZAPATA HIJAR, J. C., *El Procedimiento Abreviado en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 2.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2002.
- CHAMORRO GONZÁLEZ, J. M.; ZAPATA HÍJAR, J. C., *La incidencia de la Ley de Enjuiciamiento Civil en el proceso contencioso-administrativo*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2003.
- CHAVES GARCÍA, J. R., “Especialidades probatorias en el proceso administrativo: La discreta huella del interés público”, en CASTILLEJO MANZANARES, R., (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 381-427.
- CHIOVENDA, G., *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Vol. III, trad. Gómez Orbaneja, E., Madrid, Ed. Rev. Derecho Privado, 1954.
- CHIOVENDA, G., *Principios de Derecho Procesal Civil*, T. I, 3.ª ed., Madrid, Reus, 2000.
- CIERCO SEIRA, C., “Las costas y las tasas judiciales”, en EZQUERRA HUERVA, A.; OLIVÁN DEL CACHO, J., *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 1073-1137.
- COBREROS MENDOZA, E., “Alegaciones previas. Artículos 58 y 59”, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 470-474.

- COLOMER HERNÁNDEZ, I., “Recursos contra Resoluciones Procesales”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. II, 2.^a ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, pp. 37-223.
- COLOMER HERNÁNDEZ, I., *La motivación de las sentencias: sus exigencias constitucionales y legales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003.
- COMISIÓN GENERAL DE CODIFICACIÓN-SECCIÓN ESPECIAL PARA LA REFORMA DE LA LJCA, *Propuesta de anteproyecto de Ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2013.
- COUTURE, E. J., *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 4.^a ed., Buenos Aires-Montevideo, Euros Editores S.R.L. y B de F Ltda, 2010.
- CUADRADO SALINAS, C., “Delimitación del ámbito competencial entre el orden jurisdiccional social y contencioso-administrativo”, en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords.), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 47-75.
- CUCHILLO FOIX, M., “Artículo 43”, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 377-386.
- DAMIÁN MORENO, J., “Artículo 218”, en LORCA NAVARRETE, A.M. (Dir.) y GUILARTE GUTIÉRREZ, V., *Comentarios a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*, 2.^a ed., T. II, Valladolid, Lex Nova, 2000, pp. 1427-1432.
- DAMIÁN MORENO, J., “Artículo 399”, en LORCA NAVARRETE, A.M. (Dir.) y GUILARTE GUTIÉRREZ, V., *Comentarios a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*, 2.^a ed., T. II, Valladolid, Lex Nova, 2000, pp. 2074-2078.
- DAMIÁN MORENO, J., “Artículo 405”, en LORCA NAVARRETE, A.M. (Dir.) y GUILARTE GUTIÉRREZ, V., *Comentarios a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*, 2.^a ed., T. II, Valladolid, Lex Nova, 2000, pp. 2088-2095.
- DE ARCENEGUI FERNÁNDEZ, I. E., “Artículo 60”, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 474-482.
- DE DIEGO DÍEZ, L. A., *El derecho de acceso a los recursos. Doctrina constitucional*, Madrid, Colex, 1998.
- DE LA OLIVA SANTOS, A., “El objeto del proceso civil”, *Objeto del proceso y cosa juzgada en el proceso civil*, 1.^a ed., Madrid, Thomson-Civitas, 2005, pp. 23-91.
- DE LA OLIVA SANTOS, A., “Los principios del proceso”, en DE LA OLIVA SANTOS, A.; DÍEZ-PICAZO, I.; VEGAS TORRES, J., *Curso de Derecho Procesal Civil I. Parte General*, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Aceres, 2012, pp. 195-225.
- DE LA OLIVA, A., en DE LA OLIVA SANTOS, A.; DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I.; VEGAS TORRES, J., *Curso de Derecho Procesal Civil I. Parte General*, Madrid, CEURA, 2012, pp. 33-35.
- DE LA SIERRA MORÓN, S., *Tutela cautelar contencioso-administrativa. Un estudio normativo y jurisprudencial*, Cizur Menor (Navarra), Thomson - Aranzadi, 2004.
- DE MIGUEL PAJUELO, F., “De la Revisión de Sentencias”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. II, 2.^a ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, pp. 747-794.

- DE MIGUEL PAJUELO, F., “La ejecución de las Sentencias”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. II, 2.^a ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, pp. 795-921.
- DESCALZO GONZÁLEZ, A., “Objeto del Recurso Contencioso-Administrativo”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2.^a ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, pp. 389-475.
- DÍAZ SÁNCHEZ, J. J., “Artículo 21”, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998-Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 241-246.
- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I., “Artículo 24”, en ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo III, Madrid, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, 1996, pp. 19-123.
- DÍEZ-PICAZO, L. M., “Sobre la estructura de la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 220, enero-abril 2023, pp. 13-33.
- DOMÍNGUEZ BARRAGAN, M. L., *La extensión de efectos de sentencias firmes en el proceso contencioso-administrativo*, 1.^a ed., Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, S.A.U., 2023.
- DURO VENTURA, C., “El Procedimiento Ordinario. Demanda y Contestación”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2.^a ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 737-804.
- DURO VENTURA, C., “El procedimiento Ordinario. Interposición. Arts. 43 a 51”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2.^a ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, pp. 593-736.
- ESCALONA LÓPEZ, M. L., “Algunas reflexiones en torno a la jurisdicción militar”, *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 12, mayo 2007, pp. 1-31.
- ESCRIBANO COLLADO, P., “Recursos contra providencias y autos”, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 579-587.
- ESCUIN PALOP, V., *El recurso contencioso-administrativo de lesividad*, 1.^a ed., Madrid, Thomson-Civitas, 2004.
- ESPÍN TEMPLADO, E., “Artículo 9”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 64-69.
- ESTEVE PARDO, J., “La extensión del derecho público. Una reacción necesaria”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 189, septiembre-diciembre 2012, pp. 11-40.
- ESTEVE PARDO, J., *El camino a la desigualdad. Del imperio de la ley a la expansión del contrato*, Madrid, Marcial Pons, 2023.
- EZQUERRA HUERVA, A., “El cumplimiento transaccional de las sentencias contencioso-administrativas”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 210, septiembre-diciembre 2019, pp. 217-258.
- EZQUERRA HUERVA, A., “La ejecución de sentencias”, en EZQUERRA HUERVA, A.; OLIVÁN DEL CACHO, J., *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 929-1021.
- FAIRÉN GUILLÉN, V., *Teoría General del Derecho Procesal*, México DF, UNAM, 1992.

- FERNÁNDEZ FERRERES, G., “Sobre la eficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa y el nuevo recurso de casación ‘Para la formación de jurisprudencia’”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 174, octubre-diciembre 2015, s/p.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R., “Artículo 57”, en ESPÍN TEMPLADO, E., (Coord.), *Comentarios de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 365-368.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R., “Artículo 62”, en ESPÍN TEMPLADO, E., (Coord.), *Comentarios de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 396-400.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R., “Artículo 63”, en ESPÍN TEMPLADO, E., (Coord.), *Comentarios de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 401-407.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R., “Artículo 70”, en ESPÍN TEMPLADO, E., (Coord.), *Comentarios de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 455-466.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R., “Artículo 73”, en ESPÍN TEMPLADO, E., (Coord.), *Comentarios de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 488-492.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, R., “Artículo 78”, en ESPÍN TEMPLADO, E., (Coord.), *Comentarios de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 516-530.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., “El procedimiento contencioso-administrativo en primera o única instancia y el procedimiento abreviado”, en BACIGALUPO SAGGESE, M. (et. al.), *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 123-144.
- FERNÁNDEZ VALVERDE, R., “La jurisprudencia y la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, en CUDERO BLAS, J.; PONCE SOLÉ, J. (Coords.), *Balance y perspectivas de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su XX aniversario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 269-318.
- FERNÁNDEZ VALVERDE, R., “La jurisprudencia y la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, en CUDERO BLAS, J.; PONCE SOLÉ, J. (Coords.), *Balance y perspectivas de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su XX aniversario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 269-318.
- FERNÁNDEZ, T.-R., “El contencioso urbanístico y su necesaria reforma”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 203, mayo-agosto 2017, pp. 137-162.
- FERNÁNDEZ, T.-R., “Un acuerdo básico sobre la necesidad de reformar la estructura de la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 220, enero-abril 2023, pp. 73-79.
- FLORES PRADA, I., “Determinación y función de la cuantía en el proceso contencioso-administrativo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 144, octubre-diciembre 2009, pp. 679-704.

- FLORES PRADA, I., *La prueba pericial de parte en el proceso civil*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
- FONT I LLOVET, T., “Artículo 50”, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 429-440.
- FUENTETAJA PASTOR, J. A., “Las partes en el proceso contencioso-administrativo”, en BACIGALUPO SAGGESE, M. (et. al.), *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 81-93.
- FUENTETAJA PASTOR, J. A., “Procedimientos especiales”, en BACIGALUPO SAGGESE, M. (et. al.), *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019.
- FUERTES, M., “Tutela cautelar e impugnación de reglamentos”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 157, enero-abril 2002, pp. 57-87.
- GALLARDO CASTILLO, M. J., *Los problemas de aplicación supletoria de la LEC en el proceso contencioso-administrativo*, 1.ª ed., Madrid, Iustel, 2006.
- GARBERÍ LLOBREGAT, J., “El derecho a los recursos”, *El Derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, 1.ª ed., Barcelona, Ed. Bosch, 2008.
- GARBERÍ LLOBREGAT, J., *Constitución y Derecho Procesal. Los fundamentos constitucionales del Derecho Procesal*, 1.ª ed., Madrid, Civitas-Thomson Reuters, 2009.
- GARBERÍ LLOBREGAT, J., *Proceso administrativo para la protección de los derechos fundamentales. Doctrina, jurisprudencia, formularios generales y casos prácticos con formularios*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.
- GARBERÍ LLOBREGAT, J.; BUITRÓN RAMÍREZ, G., “El derecho fundamental a «utilizar todos los medios de prueba pertinentes para la defensa»”, *La prueba civil. Doctrina, jurisprudencia y formularios sobre prueba y medios de prueba en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 141-168.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Contencioso-administrativo objetivo y contencioso-administrativo subjetivo a finales del siglo XX. Una visión histórica y comparatista”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 152, mayo-agosto 2000, pp. 93-105.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La formación y el desarrollo en Europa de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Su adquisición definitiva de un status de jurisdicción plena y efectiva”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 179, mayo-agosto 2009, pp. 167-183.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La batalla por las medidas cautelares*, 2.ª ed. Ampliada, Madrid, Civitas, 1995.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de Excepción Singular a la Plenitud Jurisdiccional. ¿Un cambio de paradigma?*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Tomson-Civitas, 2007.
- GARCÍA DE LA ROSA, C., “La mediación en la jurisdicción contencioso-administrativa: dificultades para su implantación eficaz”, *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 46, septiembre 2018, pp. 1-18.
- GARCÍA LOZANO, L. M., “El proceso de garantía para la unidad de mercado: Examen de eficacias e ineficiencias”, en GONZÁLEZ VARAS IBAÑEZ, S.; TARDÍO PATO, J.

- A. (Dir.), *La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: sus cuestiones más actuales*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2021, pp. 199-210.
- GARCÍA PÉREZ, M., “Artículo 61”, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 482-485.
- GARCÍA PÉREZ, M., *El Objeto del Proceso Contencioso-Administrativo*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 1999.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, H. E., “Análisis de las medidas de agilización procesal introducidas en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, en *Horizonte justicia 2030. Reflexiones críticas sobre los proyectos de eficiencia del Servicio Público de Justicia*, Madrid, Tecnos, 2023, pp. 254-270.
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., “El «sector Público» como referente actual del derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 209, Mayo-agosto 2019, pp. 175-208.
- GASCÓN INCHAUSTI, F., *La acumulación de acciones y de procesos en el proceso civil*, 1.^a ed., Madrid, La Ley, 2000.
- GIMENO SENDRA, J. V., *Fundamentos del Derecho Procesal (Jurisdicción, Acción y Proceso)*, Madrid, Colex, 2024.
- GIMENO SENDRA, V., “Alegaciones y audiencia previa”, en GIMENO SENDRA, V. (Dir.); ASENSIO MELLADO, J. M.; LÓPEZ-FRAGOSO ÁLVAREZ, T.; ORTELLS RAMOS, M.; PEDRAZ PENALVA, E.; MORENILLA ALLARD, P., *Proceso Civil Práctico*, T. V, Las Rozas (Madrid), La Ley, 2005, pp. 133-184.
- GIMENO SENDRA, V., *Derecho Procesal Civil (I. El proceso de declaración. Parte General)*, 4.^a ed., Madrid, UNED-Colex, 2012.
- GIMENO SENDRA, V., *La simplificación de la Justicia Penal y Civil*, Madrid, Agencia Estatal BOE, 2020.
- GÓMEZ ORBANEJA, E., *Derecho y Proceso*, 1.^a ed., Cizur Menor, Civitas – Thomson Reuters, 2009.
- GÓMEZ OTERO, C. A., “Administración digital: la incidencia de las leyes 39 y 40/2015 en la jurisdicción contenciosa”, en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 819-856.
- GÓMEZ PUENTE, M., *La Inactividad de la Administración*, 2.^a ed., Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2000.
- GÓMEZ SOLER, E., “Medidas cautelares reales en el nuevo procedimiento abreviado”, *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 11, enero 2007, pp. 1-31.
- GÓMEZ-FERRER MONANT, R., “Artículo 112”, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 7795-799.
- GONZÁLEZ GARCÍA, S., “El procedimiento testigo y la extensión de efectos de la sentencia: ¿Una solución jurisdiccional a la litigación en masa?”, en JIMÉNEZ CONDE, F.; BANACLOCHE PALAO, J.; GASCÓN INCHAUSTI, F.; SCHUMANN BARRAGÁN, G., (Dir. y Coord.), *Logros y retos de la justicia civil en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 357-366.

- GONZÁLEZ GARCÍA, S., *Proceso Contencioso-Administrativo*, 2.^a ed., Granada, Editorial Técnica Avicam, 2024.
- GONZÁLEZ LÓPEZ, A., “¿Satisface el recurso de casación la exigencia de una doble instancia de revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas graves?”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 3, marzo 2023, s/p.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., “Evolución de la legislación contencioso-administrativa”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 150, septiembre-diciembre 1999, pp. 209-237.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., “La transacción en el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 145, enero-abril 1998, pp. 7-28.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, T. I y II, 3.^a ed., Madrid, Civitas, 1998.
- GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de Práctica Forense Administrativa*, 5.^a ed., Madrid, Civitas, 1999.
- GONZÁLEZ RIVAS, J. J.; ARANGUREN PÉREZ, I., *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio*, 1.^a ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas, 2006.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Contencioso-Administrativo: Praxis y Propuestas*, 1.^a ed., Thomson Reuters-Aranzadi, 2019.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *La acción procesal para la ejecución de un acto firme del artículo 29.2 de la LJCA 1998*, 1.^a ed., Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2020.
- GUASP DELGADO, J., “La pretensión procesal”, *Anuario de Derecho Civil*, T. V, enero-marzo 1952, pp. 9-61.
- GUASP DELGADO, J., “Reducción y simplificación de los procesos especiales”, *Anuario de Derecho Civil*, abril-junio 1951, pp. 411-420.
- GUASP DELGADO, J., *Derecho Procesal Civil*, 7.^a ed. (a cargo de PEDRO ARAGONESSES), Tomo I, Madrid, Civitas, 2005.
- GUTIÉRREZ BARRENGOA, A., “La oralidad y sus implicaciones en el proceso civil”, en *Oralidad y escritura en un proceso civil eficiente*, Vol. II: Comunicaciones, Valencia, Universidad de Valencia, 2008, pp. 383-394.
- GUTIÉRREZ-ALVIZ Y ARMARIO, F.; MORENO CATENA, V., “Artículo 120. Actuaciones judiciales”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo IX, Madrid, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, 1996, pp. 391-411.
- HERCE QUEMADA, V., “La proliferación de tipos procedimentales civiles en primera instancia”, *Revista de Derecho Procesal*, 1.^a época, III julio-septiembre 1965, pp. 119-146.
- HERNÁNDEZ MARÍN, R., *Razonamientos en la sentencia judicial*, Madrid, Marcial Pons, 2013.
- HERRERA ABIÁN, R., *La inmediatez como garantía procesal (en el proceso civil y penal)*, Granada, Comares, 2006.
- HUERGO LORA, A., “Las limitaciones del recurso contra la inactividad y la necesaria revisión del objeto del proceso contencioso-administrativo”, en MONTORO CHINER, M. J., CASADO CASADO, L.; FUENTES I GASÓ, J. R. (eds.), *La jurisdicción Contencioso-Administrativa ante la encrucijada de su reforma*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 283-315.

- HUERGO LORA, A., “Un contencioso-administrativo sin recursos ni actividad impugnada”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 189, septiembre-diciembre 2012, pp. 41-73.
- IBARRA SÁNCHEZ, J. L., *Práctica procesal del procedimiento abreviado contencioso-administrativo. El artículo 78 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Las Rozas (Madrid), La Ley, 2014.
- IGLESIAS MACHADO, S., *La sentencia en el proceso civil*, Madrid, Dykinson, 2015.
- IZQUIERDO JIMÉNEZ, J. J.; CONCI FERNÁNDEZ, J., “La presentación de documentos con posterioridad a los escritos de alegaciones. Especial mención a la presentación de documentos tras la celebración de las audiencias de prueba”, *Práctica de Tribunales*, N° 161, marzo de 2023, pp. 1-17.
- JIMÉNEZ BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, A., “La Ley de lo Contencioso de 1998 y los arbitrajes internacionales contra España: la necesidad de una reforma”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, Núm. 100, Monográfico Conmemorativo, 2018, pp. 249-263.
- JIMÉNEZ CAMPO, J., “Artículo 53. Protección de los derechos fundamentales”, en ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, T. IV, Madrid, Cortes Generales-EDERSA, 1996, pp. 439-529.
- JIMÉNEZ PLAZA, C., *El fumus boni iuris: Un análisis jurisprudencial*, 1.ª ed., Madrid, Iustel, 2005.
- LARROSA AMANTE, M.A., “Capacidad procesal y capacidad para ser parte”, en SALAS CARCELLER, A., (Dir.), *Las partes. Problemática procesal*, Madrid, CGPJ (Cuadernos de Derecho Judicial XIX - 2005, CGPJ - Centro de Documentación Judicial), 2006, pp. 15-59.
- LÓPEZ GIL, M., *Avances en la ejecución de sentencias contra la Administración*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 2004.
- LÓPEZ PICÓ, R., *Mecanismos alternativos a la subasta judicial*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), 2024.
- LÓPEZ RAMÓN, F., “Hacia un modelo europeo de control jurídico del poder ejecutivo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 186, julio-septiembre 2017, s/p.
- LOREDO COLUNGA, M., “La superación de la categoría del acto como criterio delimitador del ámbito del orden contencioso-administrativo”, en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords.), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 27-46.
- MACÍAS CASTAÑO, J. M., “La casación como recurso extraordinario”, en MACÍAS CASTAÑO, J. M. (et al.), *El nuevo recurso de casación. Una primera aproximación al nuevo diseño del recurso de casación civil y contencioso-administrativo en el Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, SAU, 2023, pp. 21-41.
- MAJADA, A., *Técnica del informe ante juzgados y tribunales. Oratoria forense*, 5.ª ed., Barcelona, Bosch, 1991.
- MARTÍN CONTRERAS, L., “Costas procesales. Regulación específica”, en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords.),

- Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 667-745.
- MARTÍN CONTRERAS, L., *La extensión de efectos de una sentencia a terceros. El artículo 110 de la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, 2.ª ed., Granada, Comares, 2010.
- MARTÍN DELGADO, I., *Función jurisdiccional y ejecución de sentencias en lo contencioso-administrativo. Hacia un sistema de ejecución objetivo normalizado*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2005.
- MARTÍN DELGADO, I., *La ejecución subrogatoria de las sentencias contencioso-administrativas*, 1.ª ed., Madrid, Iustel, 2006.
- MARTÍN DIZ, F., *Mediación en el ámbito contencioso-administrativo*, 1.ª ed., Cizur Menor, Aranzadi, 2018.
- MARTÍN VALDIVIA, S. M., *La Jurisdicción Contenciosa: Análisis Práctico*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2016.
- MARTÍN VALERO, A. I., “El recurso de casación ¿cumple la doble instancia en materia sancionadora?”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 2, febrero 2022, s/p.
- MARTÍN VALERO, A. I., “La admisión del recurso de casación ante infracciones de naturaleza penal: la aplicación de los criterios fijados en las SSTs de 25 de noviembre de 2021 y 20 de diciembre de 2021”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 6, junio 2023, s/p.
- MARTÍNEZ GARCÍA, S., “El procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos”, en EZQUERRA HUERVA, A.; OLIVÁN DEL CACHO, J., *Estudio de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 649-667.
- MASCARELL NAVARRO, M. J., “La prueba, las conclusiones y la intervención de las partes en el proceso contencioso-administrativo abreviado”, *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 6, marzo 2005, pp. 1-33.
- MASUCCI, A., “El procedimiento de mediación como medio alternativo de resolución de litigios en el derecho administrativo. Esbozo de las experiencias francesa, alemana e inglesa”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 178, enero-abril 2009, pp. 9-35.
- MEDINA GONZÁLEZ, S., “La sentencia y otros modos de terminación del proceso”, en BACIGALUPO SAGGESE, M. (et. al.), *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 145-162.
- MEDINA GONZÁLEZ, S., “Los recursos en el proceso contencioso-administrativo”, en BACIGALUPO SAGGESE, M. (et. al.), *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 163-192.
- MENÉNDEZ, P. “Artículo 18”, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 213-232.
- MESTRE DELGADO, J. F., “Artículo 132”, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 878-886.
- MONTERO AROCA, J., “La nueva Ley de Enjuiciamiento Civil española y la oralidad”, *Derecho PUCP*, N° 53, 2000, pp. 583-668.

- MONTERO AROCA, J., “Los principios generales del proceso”, en MONTERO AROCA, J.; GÓMEZ COLOMER, J. L.; BARONA VILAR, S., *Derecho Jurisdiccional I. Parte General*, 27.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 243-257.
- MONTERO AROCA, J., “Naturaleza y clases de procesos”, en MONTERO AROCA, J.; GÓMEZ COLOMER, J. L.; BARONA VILAR, S., *Derecho Jurisdiccional I. Parte General*, 27ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 225-242.
- MONTERO AROCA, J., *De la legitimación en el proceso civil*, Barcelona, Bosch, 2007.
- MONTERO AROCA, J., *La prueba en el proceso civil*, 4.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas, 2004.
- MONTERO AROCA, J., *Los principios políticos de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil (Los poderes del juez y la oralidad)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001.
- MONTERO AROCA, J.; FLORS MATÍES, J., *Tratado de recursos en el proceso civil*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.
- MONTERO CHINER, M. J., “Ciencia, tecnología, garantías. Bases para una reflexión sobre la reforma efectiva de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, en MONTORO CHINER, M. J.; CASADO CASADO, L.; FUENTES I GASÓ, J. R. (eds.), *La jurisdicción Contencioso-Administrativa ante la encrucijada de su reforma*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 47-109.
- MORENO CATENA, V., en CORTÉS DOMÍNGUEZ, V.; MORENO CATENA, V., *Derecho Procesal Civil. Parte Especial*, 8.ª ed., Derecho Procesal Civil. Parte General, 8.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.
- MOZO SEOANE, A., *Manual de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, Reus, 2017.
- MUERZA ESPARZA, J., “Artículo 510”, en CORDÓN MORENO, F.; ARMENTA DEU, T.; MUERZA ESPARZA, J.; TAPIA FERNÁNDEZ, I. (Coords.), *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Vol. I, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2001, pp. 1711-1714.
- MUÑOZ ARANGUREN, A., “La deseable generalización de la doble instancia en la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 193, julio-septiembre 2018, s/p.
- MUÑOZ PECES-BARBA, M., “Reducción de los tipos de procesos civiles”, *Revista de Derecho Procesal (Publicación Iberoamericana)*, 2.ª época, nº 1, 1961, pp. 211-213.
- MUÑOZ ROJAS, T., *Caducidad de la instancia judicial*, Madrid, Ed. Rialp, S.A., 1963.
- MUÑOZ ROJAS, T., *El allanamiento a la pretensión del demandante*, Pamplona, Publicaciones del Estudio General de Navarra, 1958.
- MUÑOZ SABATÉ, L., *Curso de probática judicial*, 1.ª ed., Las Rozas (Madrid), La Ley, 2009.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 114”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 787-794.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 115”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 795-799.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 117”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 802-805.

- MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 121”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 812-816.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 122 bis”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 821-831.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 126”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 839-841.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 127 bis”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 848-853.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 127 quáter”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 858-860.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 127 quinquies”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 861-866.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 127 ter”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 854-857.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 128”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 868-878.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 132”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 886-889.
- MURILLO DE LA CUEVA, P. L., “Artículo 138”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 905-911.
- NIETO GARRIDO, E., “Silencio administrativo y acceso a la jurisdicción en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A propósito de las SSTC 14/2006, de 16 de enero, y 39/2006, de 13 de febrero”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 170, mayo-agosto 2006, pp. 191-200.
- NOYA FERREIRO, M. L., “El pleito testigo”, en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 307-352.
- OCHOA RUIZ, N., “Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Asunto Saquetti Iglesias c. España, demanda nº 50514/13, Sentencia de 30 de junio de 2020”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, Núm. 1, enero 2021, s/p.
- OLIVA SANTOS, A., en OLIVA SANTOS, A., DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I., *Derecho Procesal Civil. El proceso de declaración*, 3.ª ed., Madrid, Editorial Universitaria Ramón Aceres, 2004.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D., *La prueba en el procedimiento contencioso-administrativo*, 1.ª ed., Madrid, Reus, 2011.

- OROZCO MUÑOZ, M., *Las Resoluciones Extemporáneas y su Régimen Procesal Contencioso-Administrativo*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2005.
- OUBIÑA BARBOLLA, S., “La cuestión de ilegalidad”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 2.ª ed., T. II, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, pp. 961-1007.
- PADRÓS REIG, C., “El correcto agotamiento de los recursos previos. ¿Ser o no ser una vía útil?: Esta es la cuestión”, *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 60, mayo 2023, pp. 1-42.
- PALAO TABOADA, C., “La prueba en el proceso contencioso-administrativo”, *Revista española de Derecho Administrativo*, Núm. 163, abril-junio 2014, pp.1-75.
- PALOMAR OLMEDA, A., “Cuantía del Recurso”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, pp. 553-578.
- PALOMAR OLMEDA, A., “Plazos. Artículo 128”, en PALOMAR OLMEDA, A., *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 2.ª ed., T. I, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, pp. 579-592.
- PALOMAR OLMEDA, A., “Pretensiones de las Partes”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, pp. 477-552.
- PEÑALVER I CABRÉ, A., “Las pretensiones en el contencioso-administrativo para la efectiva protección de los intereses colectivos”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 190, enero-abril, 2013, pp. 149-194.
- PÉREZ ANDRÉS, A. A., *Los efectos de las sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 2000.
- PÉREZ CEBADERA, M. A., «La admisión y acumulación de acciones en el proceso civil», *Práctica de Tribunales*, Núm. 72, junio 2010, pp. 5-16.
- PÉREZ DAUDI, V., “El precedente judicial. La previsibilidad de la sentencia y la decisión automatizada del conflicto”, *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 54, mayo 2021, pp. 1-30.
- PÉREZ ESTRADA, M. J., “El agotamiento de la vía judicial previa en la jurisdicción contencioso-administrativa: casación y/o nulidad de actuaciones”, *Revista General de Derecho Procesal*, Núm. 49, septiembre 2019, pp. 1-32.
- PÉREZ GIL, J., *El conocimiento científico en el proceso civil. Ciencia y tecnología en tela de juicio*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.
- PICÓ I JUNOY, J., *Las garantías constitucionales del proceso*, 2.ª ed., Barcelona, Bosch Editor, 2012.
- PONCE SOLE, J., “Un nuevo derecho administrativo para el siglo XXI”, en ESTÉVEZ ARUJO, J. A., *El derecho ya no es lo que era. Las transformaciones jurídicas en la globalización neoliberal*, Madrid, Trotta, 2021, pp. 505-537.
- PONS PORTELLA, M., “La acción popular en asuntos medioambientales”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 206, mayo-agosto 2018, pp. 179-209.
- PONS PORTELLA, M., “La intervención del Ministerio Fiscal en los Procesos Contencioso-Administrativos Medioambientales”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 93, 2 de septiembre de 2019, pp. 1-31.

- QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, T. DE LA, “Tratados internacionales y mutación del derecho público: ¿derecho público internacional?”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 212, mayo-agosto 2020, pp. 13-54.
- REBOLLO PUIG, M., “El derecho administrativo como derecho único de la Administración”, *Revista General de Derecho Administrativo*, Núm. 2, febrero 2013, pp. 1-37.
- REQUERO IBÁÑEZ, J. L., “Hacia un nuevo proceso contencioso-administrativo”, en PUEYO CALLEJA, F. J. (Dir.), *Diagnosis de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Perspectivas de futuro*, Cuadernos de Derecho Judicial, XI-2005, CGPJ-Centro de Documentación Judicial, pp. 81-119.
- RICHARD GONZÁLEZ, M., *Tratamiento procesal de la nulidad de actuaciones*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson - Aranzadi, 2008.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, A., “Capacidad, legitimación y postulación en el proceso contencioso-administrativo”, en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords.), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 79-163.
- RODRÍGUEZ PUÑAL, E., “La casación contencioso-administrativa autonómica”, en MACÍAS CASTAÑO, J. M. (et al.), *El nuevo recurso de casación. Una primera aproximación al nuevo diseño del recurso de casación civil y contencioso-administrativo en el Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, SAU, 2023, pp. 145-153.
- RODRÍGUEZ PUÑAL, E., “La casación contencioso-administrativa”, en MACÍAS CASTAÑO, J. M. (et al.), *El nuevo recurso de casación. Una primera aproximación al nuevo diseño del recurso de casación civil y contencioso-administrativo en el Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, SAU, 2023, pp. 115-143.
- ROSADO PACHECO, S., “Estudio comparado de los modelos francés, español y alemán de justicia administrativa”, en ROSADO PACHECO, S. (Coord.), *Modelos europeos de justicia contencioso-administrativa*, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos-Dykinson, 2007, pp. 247-269.
- ROSENDE VILLAR, C., *La eficacia frente a terceros de las sentencias contencioso-administrativas*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 2002.
- RUEDA FONSECA, M. S., *El desistimiento en la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Barcelona, Bosch, 2015.
- RUIZ LÓPEZ, J. A., *La defensa de la jurisprudencia contencioso-administrativa*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 2023.
- RUIZ PIÑERO, F. L., *Las medidas cautelares en la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Elcano (Navarra), Aranzadi, 2001.
- RUIZ RISUEÑO, F., *El Proceso Contencioso-Administrativo*, 12.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2022.
- SAINZ DE ROBLES, F. C., “Las transformaciones de la función de juzgar a la Administración en los últimos cincuenta años”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 150, septiembre-diciembre 1999, pp. 515-531.

- SALAS CARCELLER, A., “La legitimación”, en SALAS CARCELLER, A., (Dir.), *Las partes. Problemática procesal*, Madrid, CGPJ (Cuadernos de Derecho Judicial XIX - 2005, CGPJ - Centro de Documentación Judicial), 2006, pp. 63-85.
- SAMANES ARA, C., *Las partes en el proceso civil*, 1.ª ed., Madrid, La Ley, 2000.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Los requerimientos entre Administraciones públicas y el lío del 44”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 215, mayo-agosto 2021, pp. 21-38.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Problemas de estructura y funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 220, enero-abril 2023, pp. 35-72.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, 1.ª ed., Madrid, Iustel, 2010.
- SANZ RUBIALES, I., “La legitimación de las asociaciones ecologistas en el proceso judicial (Comentario a la STC 34/1994, de 31 de enero de 1994)”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 141, septiembre-diciembre 1996, pp. 155-165.
- SAZ CORDERO, S., “El control judicial de la actividad administrativa. La jurisdicción contencioso-administrativa en la Constitución”, en BACIGALUPO SAGGESE, M. (et. al.), *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 17-41.
- SIGÜENZA LÓPEZ, J., *La revisión de sentencias firmes en el proceso civil*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), 2007.
- SOLDEVILA FRAGOSO, S., “Sentencia de gran impacto: Asunto Saquetti Iglesias c. España. STEDH de 30 de junio de 2020”, *Actualidad Administrativa*, Núm. 9, septiembre 2020, s/p.
- STORME, M., “Más voz y menos letra: En defensa de la oralidad en los procesos judiciales (versión resumida)”, en *Oralidad y escritura en un proceso civil eficiente, Vol. I: Ponencias generales e informes nacionales*, Valencia, Universidad de Valencia, 2008, pp. 47-52.
- TAPIA FERNÁNDEZ, I., “Artículo 218. Contestación y forma de la contestación de la demanda”, en CORDÓN MORENO, F.; ARMENTA DEU, T.; MUERZA ESPARZA, J. J.; TAPIA FERNÁNDEZ, I. (Coords.), *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Vol. I, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2001, pp. 789-795.
- TAPIA FERNÁNDEZ, I., “Artículo 399. La demanda y su contenido”, en CORDÓN MORENO, F.; ARMENTA DEU, T.; MUERZA ESPARZA, J. J.; TAPIA FERNÁNDEZ, I. (Coords.), *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Vol. I, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2001, pp. 1325-1330.
- TAPIA FERNÁNDEZ, I., “Artículo 405. Contestación y forma de la contestación de la demanda”, en CORDÓN MORENO, F.; ARMENTA DEU, T.; MUERZA ESPARZA, J. J.; TAPIA FERNÁNDEZ, I. (Coords.), *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Vol. I, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2001, pp. 1347-1354.
- TAPIA FERNÁNDEZ, I., *El objeto del proceso. Alegaciones. Sentencia. Cosa Juzgada*, 1.ª ed., Las Rozas (Madrid), La Ley, 2000.
- TARUFFO, M., *La motivación de la sentencia civil*, 4.ª ed. (trad. Córdoba Vianello), Madrid, Trotta, 2011.

- TESO GAMELLA, M. P., “Legitimación y acción popular. Novedades jurisprudenciales”, *Cuadernos de Derecho Público*, Núm. 36, enero-abril 2009, pp. 71-89.
- TOLOSA TRIBIÑO, C., “El incidente de ejecución de sentencias: aspectos procesales”, en SÁNCHEZ LAMELAS, A., *La ejecución de sentencias contencioso-administrativas. IV Curso sobre la jurisdicción contencioso-administrativo*, 1.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2006, pp. 175-203.
- TRAYTER, J. M., “El arbitraje de derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 143, mayo-agosto 1997, pp. 75-106.
- VALENCIA MARTÍN, G., “Artículo 55”, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 - Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 100, octubre-diciembre 1998, pp. 462-463.
- VALENCIA MIRÓN, J. V., *Introducción al Derecho Procesal*, 11.ª ed., Granada, Comares, 2007.
- VALIÑO CES, A., “Otros modos de terminación del proceso contencioso-administrativo (I)”, en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 431-492.
- VARELA GÓMEZ, B. J., “Generalización de la apelación contra resoluciones definitivas en la instancia”, en CASTILLEJO MANZANARES, R. (Dir.); ALONSO SALGADO, C.; VARELA GÓMEZ, B. J. (Coords.), *Tratado sobre el proceso administrativo (LJCA)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 589-604.
- VÁZQUEZ GARRANZO, J., “El procedimiento abreviado”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 1129-1279.
- VÁZQUEZ GARRANZO, J., “El Procedimiento Ordinario. Otros modos de Terminación del Proceso”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, T. I, 2.ª ed., Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2012, pp. 1029-1127.
- VELASCO CABALLERO, F., “Reformas de la justicia administrativa: La propuesta de la Ley de Eficiencia de la Jurisdicción cinco años después”, en CUDERO BLAS, J.; PONCE SOLÉ, J. (Coords.), *Balance y perspectivas de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su XX aniversario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 249-267.
- VILLAR PALASÍ, J. L.; SUÑÉ LUNAS, E., “Artículo 9. El Estado de Derecho y la Constitución”, en O. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Editoriales de Derecho Reunidas-Cortes Generales, Madrid, 1996, pp. 467-582.
- WACH, A., *Conferencias sobre la Ordenanza Procesal Alemana*, traducción de Krotoschin, E., Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1958.
- XIOL RÍOS, J. A., “Artículo 102 bis”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 713-717.
- XIOL RÍOS, J. A., “Artículo 112”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 778-782.

- XIOL RÍOS, J. A., “Artículo 84”, en ESPÍN TEMPLADO, E. (Coord.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 572-577.
- ZAPATA HIJAR, J. C., “Crítica al procedimiento contencioso-administrativo. Perspectivas de futuro”, en PÉREZ GÓMEZ, J., (Coord.), *Cuadernos Digitales de Formación*, Monográfico sobre Problemas de la aplicación práctica de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Núm. 20, 2020, pp. 1-59.
- ZATARAIN DE VALLE, R., “Procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos de las corporaciones locales”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 2.^a ed., T. I, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, pp. 1341-1352.
- ZATARAIN DE VALLE, R., “Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona”, en PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.), *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 2.^a ed., T. I, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2012, pp. 1281-1340.

GRACIAS POR CONFIAR EN NUESTRAS PUBLICACIONES

Al comprar este libro le damos la posibilidad de consultar gratuitamente la versión ebook.

Cómo acceder al ebook:

- ☞ **Entre en nuestra página web**, sección Acceso ebook
(www.dykinson.com/acceso_ebook)
- ☞ **Rellene el formulario** que encontrará insertando el código de acceso que le facilitamos a continuación así como los datos con los que quiere consultar el libro en el futuro (correo electrónico y contraseña de acceso).
- ☞ Si ya es **cliente registrado**, deberá introducir su **correo electrónico y contraseña habitual**.
- ☞ Una vez registrado, **acceda a la sección Mis e-books de su cuenta de cliente**, donde encontrará la versión electrónica de esta obra ya desbloqueada para su uso.
- ☞ Para consultar el libro en el futuro, ya sólo es necesario que se identifique en nuestra web con su correo electrónico y su contraseña, y que se dirija a la sección Mis ebooks de su cuenta de cliente.



CÓDIGO DE ACCESO

Rasque para ver el código

Nota importante: Sólo está permitido el uso individual y privado de este código de acceso. Está prohibida la puesta a disposición de esta obra a una comunidad de usuarios.



**MANTÉNGASE INFORMADO
DE LAS NUEVAS PUBLICACIONES**

**Suscríbase gratis
al boletín informativo
www.dykinson.com**

Y benefíciase de nuestras ofertas semanales

El proceso contencioso-administrativo moderno, que arranca con la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, se caracterizó por una importante expansión del sector público, que se mantuvo con las adaptaciones pertinentes (efectuadas especialmente respecto del nuevo marco constitucional de 1978) en la LJCA de 1998, la cual destacó por la transformación de la tutela jurisdiccional basada en la revisión de los actos administrativos a otra más de carácter prestacional.

Sin embargo, las numerosas reformas, en sus 25 años de existencia, de la Ley 29/1998 han ido dando pasos hacia el retorno de la primacía de la autonomía de la voluntad privada, que se expresa finalmente en el despliegue de los medios alternativos de resolución de conflictos (MASC); consecuencia de las políticas de privatización y desregulación que rompen con el paradigma que alumbró nuestro proceso contencioso-administrativo.

Así, en la actualidad, puede observarse cómo la jurisdicción contencioso-administrativa arrastra notorios déficits de oralidad y una llamativa falta de adecuación a la LEC, sobre todo en materia de prueba. A lo que se añade una proliferación de procedimientos especiales que desvirtúan el proceso, tal y como lo conocíamos hasta el momento.

La obra, que el lector tiene en sus manos, analiza estos cambios y abre los sucesivos debates jurídicos imprescindibles para adecuar el proceso a una época de profundas transformaciones. Producto del análisis académico, pero también de la experiencia profesional, el libro afronta una serie de propuestas de mejora sobre la LJCA, huyendo de propuestas maximalistas, que contribuyen e invitan a repensar el proceso administrativo.

Antonio José Vélez Toro es Profesor Ayudante Doctor del Departamento de Derecho Procesal de la Universidad de Granada, contando con más de veinte años de ejercicio profesional de la abogacía.

A su alto conocimiento práctico, se une una trayectoria investigadora con multitud de artículos y colaboraciones en derecho público y, muy especialmente, en derecho procesal. Cuenta con diversas estancias de investigación en las universidades de Bolonia y Ferrara, siendo investigador del Grupo PAI SEJ422 “Estudios Procesales”.

En la actualidad simultanea la actividad docente e investigadora con el arbitraje en materia sindical electoral.

