

Persevera

AL ALCANCE DE QUIEN ESTUDIA

Tema 11

La jurisdicción contencioso- -administrativa

Cuerpo Técnico de Hacienda

INGRESO LIBRE · EDICIÓN 2026

perseveraoposiciones.com

AL ALCANCE DE QUIEN ESTUDIA

Cada año, mucha gente perfectamente capaz de aprobar una oposición no llega a intentarlo en serio. Y casi nunca es por falta de cabeza: es por la vida. El trabajo que te deja sin fuerzas justo cuando ibas a ponerte, las cargas familiares, no saber bien por dónde empezar o, simplemente, no poder dedicarle el día entero ni pagar una buena academia. Cosas que poco tienen que ver con lo que uno valdría sentado delante del examen.

Persevera nace de ahí: de la idea de que opositar debería depender de que estudies, y de nada más.

Prepararse bien no debería depender de cosas ajenas a tu esfuerzo. Hay muchísima gente que sacaría la plaza por su cuenta si tuviera las herramientas adecuadas a mano. El problema es que casi siempre se ven solo dos caminos: una academia, con sus horarios y su ritmo, o hacerlo del todo en solitario, sin nada ni nadie que te guíe. Persevera quiere ser un tercer camino: la libertad de ir por tu cuenta, pero con herramientas de verdad para hacerlo en serio.

Ese tercer camino empieza por lo esencial: el temario, completo y gratuito, sin registrarte. Descárgalo, guárdalo, imprímelo, compártelo con quien quieras: es tuyo, sin compromisos y para siempre.

Y las herramientas de verdad están en nuestra app. Porque, como quienes hemos pasado por ahí, sabemos que tener el temario es solo el principio: en la app el temario cobra vida, con tests para ponerte a prueba, fichas de repaso, esquemas y un seguimiento que te muestra por dónde vas y dónde flojeas. Todo pensado para exprimir cada hora de estudio. Y da lo mismo cómo te prepares: por tu cuenta o como refuerzo de una academia, aquí siempre tienes con qué practicar más.

Opositar es, sobre todo, perseverar: madrugones, días en que no entra nada, semanas en que dudas de si merece la pena. Y es en esa parte —la de aguantar— donde queremos estar a tu lado, dándote las herramientas que a nosotros nos habrían hecho el camino más fácil.

— *El equipo de Persevera*

ÍNDICE

Epígrafe 1 — Naturaleza, extensión y límites	5
1. La naturaleza: un orden que controla a la Administración sometida a Derecho administrativo	5
2. La extensión: qué Administraciones y qué actuaciones se controlan (arts. 1 y 2)	6
3. Los límites: las materias excluidas (art. 3)	10
4. Un límite interno: las cuestiones prejudiciales (art. 4)	13
Epígrafe 2 — Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa	15
1. La planta de órganos del orden contencioso-administrativo (art. 6)	15
2. Reglas comunes: extensión, improrrogabilidad y control de la competencia (art. 7)	16
3. Los Juzgados de lo Contencioso-administrativo (art. 8)	17
4. Los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo (art. 9)	19
5. Las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (art. 10)	20
6. La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (art. 11)	21
7. La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (art. 12) .	22
8. Los criterios de cierre del reparto (art. 13)	23
9. Cómo se determina el órgano competente en la práctica	24
Epígrafe 3 — Las partes: capacidad, legitimación y defensa	26
1. La capacidad procesal (art. 18)	26
2. La legitimación activa (art. 19)	27

3. La legitimación pasiva: quién no puede recurrir y la parte demandada (arts. 20-21)	32
4. Representación y defensa de las partes (arts. 23-24)	35
Epígrafe 4 — El proceso, la sentencia y los recursos	37
1. Interposición del recurso y plazo (arts. 45 y 46)	37
2. Reclamación del expediente y emplazamiento (arts. 48 a 51)	39
3. Demanda, contestación y prueba (arts. 52 a 61)	40
4. Vista y conclusiones (arts. 62 a 65)	41
5. Las medidas cautelares (arts. 129 a 136)	41
6. La sentencia: plazo, contenido y efectos (arts. 67 a 73)	43
6 bis. Otros modos de terminación del proceso (arts. 74 a 77)	45
7. El procedimiento abreviado (art. 78)	47
8. Los recursos contra sentencias: apelación y casación (arts. 80 a 102)	49
8 bis. Los procedimientos especiales (arts. 114 a 127 quinquies)	51
9. La ejecución de la sentencia (arts. 103 a 113)	52

TEMA 11

Epígrafe 1 — Naturaleza, extensión y límites

1. La naturaleza: un orden que controla a la Administración sometida a Derecho administrativo

La jurisdicción contencioso-administrativa es el orden jurisdiccional especializado en fiscalizar a la Administración cuando actúa como poder público. Su razón de ser es el **control de la actuación administrativa sujeta al Derecho administrativo** y la tutela de quienes se ven afectados por ella. Lo dice, de entrada, el art. 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (**LJCA**), norma que sustituyó a la Ley de 1956 para adaptar este orden a la Constitución de 1978 —singularmente al art. 106.1 CE, que somete a control judicial la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa—.

Artículo 1.1 de la Ley 29/1998 · Ámbito de la jurisdicción

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.

De esta definición se extraen las notas que marcan la naturaleza del orden.

- **Es un control judicial pleno, pero acotado por materia.** El juez contencioso solo entra a conocer de la actuación administrativa *sujeta al Derecho administrativo*. Cuando la Administración actúa revestida de imperio —dictando actos, reglamentos, ejerciendo potestades— responde ante este orden. Cuando actúa como un particular más, en relaciones regidas por el Derecho privado (un arrendamiento civil, una relación laboral), el conflicto no corresponde, por regla general, al contencioso, sino al orden civil o social.

- **Alcanza a las normas infralegales.** Junto a la actuación administrativa, el art. 1.1 somete a control las **disposiciones generales de rango inferior a la Ley** (los reglamentos) y los **Decretos legislativos** *cuando* rebasan los límites de la delegación (el llamado *exceso ultra vires*, que degrada la norma a rango reglamentario y la hace fiscalizable aquí). Las leyes y normas con rango de ley quedan fuera: su control es competencia del Tribunal Constitucional.
- **Es un orden que resuelve pretensiones.** No es una mera «revisión» del acto: el ciudadano deduce *pretensiones* (de anulación, de reconocimiento de una situación jurídica individualizada, de indemnización) y el tribunal las estima o desestima.

MATIZ

La frase «*sujeta al Derecho Administrativo*» es la llave del reparto entre órdenes. Es el criterio **material** —qué Derecho rige la actuación—, no el **subjetivo** —quién actúa—, el que decide. Que intervenga una Administración no basta: si esa concreta relación está regida por el Derecho civil, laboral o mercantil, el litigio va al orden que corresponda. Por eso el art. 3.a) excluye las cuestiones atribuidas a los órdenes civil, penal y social aunque estén relacionadas con la actividad de la Administración.

2. La extensión: qué Administraciones y qué actuaciones se controlan (arts. 1 y 2)

Fijada la naturaleza, los arts. 1 y 2 delimitan la **extensión** del orden en dos planos: los **sujetos** cuya actuación se fiscaliza y las **materias** de las que conoce.

a) **Los sujetos: qué se entiende por «Administraciones públicas».** El art. 1.2 ofrece un concepto propio y cerrado a efectos de esta ley.

Artículo 1.2 de la Ley 29/1998 · Concepto de Administraciones públicas

Se entenderá a estos efectos por Administraciones públicas:

a) La **Administración General del Estado**.

- b) Las Administraciones de las **Comunidades Autónomas**.
- c) Las **Entidades** que integran la Administración **local**.
- d) Las **Entidades de Derecho público** que sean *dependientes* o estén *vinculadas* al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales.

b) **Actuación administrativa de órganos que no son Administración en sentido estricto.** El art. 1.3 extiende el control a la vertiente materialmente administrativa de órganos constitucionales y de relevancia constitucional. No se fiscaliza su función propia (legislar, juzgar, controlar cuentas), sino su faceta de gestión doméstica.

Artículo 1.3 de la Ley 29/1998 · Actuación en materia de personal, administración y gestión patrimonial

Conocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con:

- a) Los actos y disposiciones en materia de **personal, administración y gestión patrimonial** sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del **Congreso de los Diputados**, del **Senado**, del **Tribunal Constitucional**, del **Tribunal de Cuentas** y del **Defensor del Pueblo**, así como de las **Asambleas Legislativas** de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo.
- b) Los actos y disposiciones del **Consejo General del Poder Judicial** y la actividad administrativa de los órganos de gobierno de los Juzgados y Tribunales, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- c) La actuación de la **Administración electoral**, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

La clave del apartado a) está en el trío «*personal, administración y gestión patrimonial*»: cuando las Cortes contratan a su personal o gestionan su patrimonio actúan materialmente como

una Administración, y por eso ese tramo de su actividad es recurrible ante el contencioso, aunque el órgano no sea una Administración pública en sentido propio.

c) **Las materias: el elenco del art. 2.** Sobre esa base subjetiva, el art. 2 enumera las cuestiones de las que conoce el orden, incluyendo supuestos que refuerzan o precisan su alcance.

Artículo 2 de la Ley 29/1998 · Materias comprendidas

El orden jurisdiccional contencioso-administrativo conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con:

- a) La protección jurisdiccional de los **derechos fundamentales**, los **elementos reglados** y la determinación de las **indemnizaciones** que fueran procedentes, todo ello en relación con los **actos del Gobierno** o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, *cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos*.
- b) Los **contratos administrativos** y los actos de **preparación y adjudicación** de los demás contratos sujetos a la legislación de contratación de las Administraciones públicas.
- c) Los actos y disposiciones de las **Corporaciones de Derecho público**, adoptados en el ejercicio de **funciones públicas**.
- d) Los actos administrativos de **control o fiscalización** dictados por la Administración concedente, respecto de los dictados por los **concesionarios** de los servicios públicos que impliquen el ejercicio de potestades administrativas conferidas a los mismos, así como los actos de los propios concesionarios cuando puedan ser recurridos directamente ante este orden jurisdiccional de conformidad con la legislación sectorial correspondiente.
- e) La **responsabilidad patrimonial** de las Administraciones públicas, *cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive*, no pudiendo ser demandadas aquéllas por este motivo ante los órdenes juris-

diccionales **civil o social**, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad.

f) Las restantes materias que le atribuya expresamente una **Ley**.

Dos incisos merecen especial atención porque cierran vías de escape que antes existían.

- La letra a) somete a control los **actos del Gobierno** *cualquiera que fuese su naturaleza* — incluidos los tradicionalmente llamados «actos políticos» —, aunque el control se ciña a tres frentes: los **derechos fundamentales**, los **elementos reglados** y las **indemnizaciones**. El núcleo de oportunidad política sigue siendo no justiciable, pero sus contornos jurídicos, sí.
- La letra e) es una regla de **unidad de fuero** en materia de responsabilidad patrimonial: *cualquiera que sea* la naturaleza de la actividad dañosa, la Administración solo puede ser demandada por este motivo ante el contencioso, y no ante el civil o el social, **aun cuando** concorra con particulares o tenga aseguradora. Así se evita reclamar un mismo daño ante jurisdicciones distintas.

d) Las cuatro modalidades de actuación impugnables. El objeto del recurso no se agota en el «acto administrativo». La actividad fiscalizable adopta **cuatro formas**: los **actos**, las **disposiciones generales** (reglamentos), la **inactividad** de la Administración y la **vía de hecho** (actuación material sin cobertura jurídica). El propio legislador lo confirma al fijar las reglas de competencia.

Artículo 13.b) de la Ley 29/1998 · La inactividad y la vía de hecho, dentro del ámbito

La competencia atribuida a los Juzgados y Tribunales para el conocimiento de recursos contra **actos administrativos** incluye la relativa a la **inactividad** y a las **actuaciones constitutivas de vía de hecho**.

EJEMPLO

① **Un mismo hecho, dos órdenes distintos: qué entra y qué no.** Un ciudadano sufre un accidente y quiere reclamar.

Supuesto	¿Derecho administrativo?	Orden competente
Caída por un socavón en una acera municipal mal conservada	Sí: responsabilidad patrimonial de la Administración (art. 2.e)	Contencioso-administrativo
Despido de un trabajador con contrato laboral en una empresa pública	No: relación regida por el Derecho del trabajo	Social
Accidente causado por otro conductor particular, sin intervención pública	No: relación entre particulares	Civil

El primer caso va al contencioso *aunque* el Ayuntamiento tuviera contratado un seguro y aunque concurriera un contratista de obras: el art. 2.e) impide que se le demande por este motivo ante el orden civil o social. Los otros dos, pese a poder rozar lo público, se rigen por otro Derecho y corresponden a otro orden.

3. Los límites: las materias excluidas (art. 3)

Por muy amplio que sea, el orden contencioso tiene fronteras. El art. 3 enumera, en negativo, lo que **no** le corresponde.

Artículo 3 de la Ley 29/1998 · Materias excluidas

No corresponden al orden jurisdiccional contencioso-administrativo:

- a) Las cuestiones expresamente atribuidas a los órdenes jurisdiccionales **civil, penal y social**, *aunque* estén relacionadas con la actividad de la Administración pública.
- b) El **recurso contencioso-disciplinario militar**.
- c) Los **conflictos de jurisdicción** entre los Juzgados y Tribunales y la Administración pública y los **conflictos de atribuciones** entre órganos de una misma Administración.

d) Los recursos directos o indirectos que se interpongan 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.

La lógica de cada exclusión es distinta. La letra a) reafirma el criterio material del art. 1: no basta la presencia de la Administración para arrastrar el asunto al contencioso. La letra b) reserva la disciplina militar a su cauce específico (la jurisdicción militar). La letra c) recuerda que los choques de competencia entre poderes o entre órganos no son un recurso, sino una cuestión que se resuelve por vías propias. Y la letra d), incorporada por la Ley Orgánica 1/2010, «blinda» las **Normas Forales fiscales** vascas atribuyendo su control *en exclusiva* al Tribunal Constitucional.

Una exclusión capital para Hacienda: las actuaciones tributarias vinculadas a delito (disposición adicional 10.^a). Al elenco del art. 3 hay que sumar una exclusión que la propia Ley sitúa en su **disposición adicional décima**, incorporada al hilo de la reforma que permitió a la Administración tributaria seguir **liquidando y cobrando** aun cuando aprecie indicios de **delito contra la Hacienda Pública**. La regla, dicho en breve, es que **no corresponde** al orden contencioso-administrativo conocer de las pretensiones que se deduzcan respecto de:

- las **actuaciones tributarias vinculadas a delitos** contra la Hacienda Pública dictadas al amparo del **Título VI de la Ley 58/2003, General Tributaria (LGT)** —el título que regula, precisamente, las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos cuando la Administración aprecia indicios de delito—, *salvo* las excepciones que la propia LGT reserva a este orden en sus **arts. 256 y 258.3** y
- las **medidas cautelares** adoptadas al amparo del **art. 81 LGT** cuando traen causa de ese procedimiento y **una vez iniciado el proceso penal**.

La razón de ser es de puro reparto entre jurisdicciones. Si los hechos han pasado al **orden penal**, es el juez de lo penal quien, al enjuiciar el delito, fija la cuota defraudada como **responsabilidad civil** derivada de aquél; carecería de sentido que el contencioso revisara

en paralelo esa misma deuda. El contribuyente no queda indefenso: se defiende dentro del proceso penal, ante el juez de lo penal y no ante el contencioso-administrativo.

MATIZ

Este punto interesa especialmente al técnico de Hacienda y conecta con la competencia del art. 8.6. La regla general del art. 8.6 lleva al **Juzgado de lo Contencioso-administrativo** la autorización de entrada en domicilio que pide la AEAT; pero cuando la actuación tributaria está **vinculada a un delito** contra la Hacienda Pública (Título VI LGT), la **disposición adicional 10.^a** **saca** ese asunto del orden contencioso y lo remite al **penal**, con las solas salvedades tasadas de los arts. 256 y 258.3 LGT. No confundir, por tanto, la actuación tributaria «ordinaria» (revisable en el contencioso) con la que ya está **anudada a un proceso penal por delito fiscal** (excluida de él).

RECUERDA

Los arts. 1 a 4 forman el **Capítulo I del Título I** («Del orden jurisdiccional contencioso-administrativo»). **Art. 1:** naturaleza —control de la actuación administrativa *sujeta al Derecho administrativo*, reglamentos y decretos legislativos *ultra vires*— y concepto de Administraciones públicas (AGE, CCAA, local y entes de Derecho público dependientes o vinculados). **Art. 1.3:** personal, administración y gestión patrimonial de Cortes, TC, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo y asambleas autonómicas; CGPJ; Administración electoral. **Art. 2:** derechos fundamentales/elementos reglados/indemnizaciones de los actos del Gobierno *cualquiera que sea su naturaleza*, contratos; corporaciones de Derecho público; concesionarios; responsabilidad patrimonial *cualquiera que sea la naturaleza*, con veto a los órdenes civil y social. **Art. 3:** excluye lo atribuido a civil/penal/social, el contencioso-disciplinario militar, los conflictos de jurisdicción y atribuciones, y las Normas Forales fiscales vascas (→ TC). **Art. 13.b):** la impugnación de actos incluye la **inactividad** y la **vía de hecho**.

4. Un límite interno: las cuestiones prejudiciales (art. 4)

La extensión del orden tiene, por último, una proyección hacia dentro del propio proceso. Al resolver un recurso contencioso, el tribunal puede toparse con una cuestión que, en sí misma, pertenecería a otro orden (por ejemplo, la validez civil de un título de propiedad de la que depende resolver el pleito administrativo). El art. 4 le permite entrar a conocerla, pero con dos cautelas: no puede tratarse de una cuestión **constitucional** ni **penal**, y lo que decida solo vale para ese proceso.

Artículo 4 de la Ley 29/1998 · Cuestiones prejudiciales e incidentales

1. La competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo se extiende al conocimiento y decisión de las **cuestiones prejudiciales e incidentales** no pertenecientes al orden administrativo, directamente relacionadas con un recurso contencioso-administrativo, salvo las de carácter **constitucional y penal** y lo dispuesto en los **Tratados internacionales**.
2. La decisión que se pronuncie **no producirá efectos fuera del proceso** en que se dicte y no vinculará al orden jurisdiccional correspondiente.

Se trata, pues, de una competencia por **atracción** y de eficacia limitada: el juez contencioso resuelve la cuestión prejudicial *incidenter tantum*, solo para poder fallar su asunto, sin que su pronunciamiento vincule al orden civil o social que tendría la última palabra sobre el fondo. Las cuestiones **penales** operan como prejudiciales devolutivas —obligan a suspender y remitir al orden penal—, y las **constitucionales** exigen, en su caso, plantear cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Como cierre, el art. 5.1 recuerda que esta jurisdicción es **improrrogable** y que sus órganos aprecian de oficio la falta de jurisdicción, oídas las partes y el Ministerio Fiscal por plazo común de diez días.

EJEMPLO

② **Reclamar frente al silencio: el recurso contra la inactividad, paso a paso.** Una empresa tiene reconocida por resolución firme una subvención que la Administración no le abona.

1. **Reclamación previa (art. 29.1 LJCA).** Como existe una obligación concreta a favor del interesado que la Administración incumple, este debe **reclamar su cumplimiento** ante ella antes de acudir al juez.
2. **Plazo de espera.** La Administración dispone de **tres meses** para atender la reclamación. Si transcurren sin que cumpla, se abre la vía judicial.
3. **Interposición del recurso (art. 46.2 LJCA).** *«En los supuestos previstos en el artículo 29, los dos meses se contarán a partir del día siguiente al vencimiento de los plazos señalados en dicho artículo.»* El recurso contra la inactividad se interpone, pues, en el plazo de **dos meses** desde que vence el de espera.
4. **Órgano competente.** Conoce el Juzgado o la Sala que corresponda según las reglas de los arts. 8 a 12, atendiendo a la Administración autora de la inactividad.

Para la **vía de hecho** el esquema es más breve: requerimiento del art. 30 y, según haya mediado o no, plazo de **diez días** o de **veinte días** para recurrir (art. 46.3). En ambos casos la clave es que la inactividad y la actuación material tienen cauce propio: el silencio o el hecho consumado no dejan al ciudadano sin tutela.

TEMA 11

Epígrafe 2 — Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa

1. La planta de órganos del orden contencioso-administrativo (art. 6)

El orden contencioso-administrativo no se reduce a un solo tipo de tribunal. La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, **LJCA**) diseña una **planta escalonada** de cinco clases de órganos, dos de ellos **unipersonales** (los Juzgados) y tres **colegiados** (las Salas). El art. 6 los enumera de menor a mayor rango.

Artículo 6 de la Ley 29/1998 · Órganos del orden jurisdiccional

El orden jurisdiccional contencioso-administrativo se halla integrado por los siguientes órganos:

- a) **Juzgados de lo Contencioso-administrativo.**
- b) **Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo.**
- c) **Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.**
- d) **Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.**
- e) **Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.**

La lógica del reparto es la siguiente. Los Juzgados y Juzgados Centrales son órganos **unipersonales** (un solo juez o jueza) que conocen en **única o primera instancia**. Las Salas son órganos **colegiados** que, según el caso, conocen en única instancia, en **apelación** o en **casación**. La palabra clave es **competencia**: los arts. 8 a 12 dicen *qué* asuntos toca

a cada uno, y el criterio maestro combina el **autor del acto** (qué Administración y qué órgano lo dictó) con la **materia** y, a veces, la **cuantía**.

RECUERDA

Dos Juzgados (el territorial y el Central) y tres Salas (TSJ, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo). Los **Centrales** y la Sala de la **Audiencia Nacional** son órganos de ámbito estatal con sede en Madrid, pensados para la Administración General del Estado. Los **Juzgados** ordinarios y las **Salas de los TSJ** son la vía natural para lo local y lo autonómico.

2. Reglas comunes: extensión, improrrogabilidad y control de la competencia (art. 7)

Antes del reparto material, el art. 7 sienta tres reglas transversales a todos los órganos. La primera, de **extensión**: quien es competente para el asunto lo es también para sus incidencias y para ejecutar la sentencia. La segunda, la **improrrogabilidad**: las partes no pueden alterar la competencia por acuerdo, y el propio órgano debe controlarla, *incluso de oficio*. La tercera, el **cauce** de la declaración de incompetencia.

Artículo 7 de la Ley 29/1998 · Extensión y control de la competencia

1. Los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo que fueren competentes para conocer de un asunto lo serán también para **todas sus incidencias** y para **hacer ejecutar las sentencias** que dictaren en los términos señalados en el artículo 103.1.
2. La competencia de los Juzgados y Salas de lo Contencioso-administrativo **no será prorrogable** y deberá ser apreciada por los mismos, incluso *de oficio*, previa audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal por plazo común de **diez días**.

3. La declaración de incompetencia adoptará la forma de **auto** y deberá efectuarse *antes de la sentencia*, remitiéndose las actuaciones al órgano de la jurisdicción que se estime competente [...]. Si la competencia pudiera corresponder a un **tribunal superior en grado**, se acompañará una **exposición razonada**, estándose a lo que resuelva éste.

3. Los Juzgados de lo Contencioso-administrativo (art. 8)

Son el **escalón de base** del orden y su fuero natural es la **Administración local** y la **periférica**. El art. 8.1 les atribuye, en única o primera instancia, los recursos contra actos de las **entidades locales** —con una exclusión relevante: el **planeamiento urbanístico**, que sube a los TSJ—.

Artículo 8.1 de la Ley 29/1998 · Actos de las entidades locales

1. Los Juzgados de lo Contencioso-administrativo conocerán, en única o primera instancia según lo dispuesto en esta ley, de los recursos que se deduzcan frente a los **actos de las entidades locales** o de las entidades y corporaciones dependientes o vinculadas a las mismas, *excluidas* las impugnaciones de cualquier clase de **instrumentos de planeamiento urbanístico**.

Frente a la Administración **autonómica** su competencia es residual y acotada por **materia y cuantía**: solo actos que *no* procedan del Consejo de Gobierno y que versen sobre personal (con salvedad), sanciones menores o responsabilidad patrimonial de escasa cuantía.

Artículo 8.2 de la Ley 29/1998 · Actos de las comunidades autónomas (por materia y cuantía)

2. Conocerán, asimismo, en única o primera instancia de los recursos que se deduzcan frente a los actos administrativos de la Administración de las

comunidades autónomas, *salvo* cuando procedan del respectivo **Consejo de Gobierno**, cuando tengan por objeto:

- a) **Cuestiones de personal**, salvo que se refieran al *nacimiento o extinción* de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera.
- b) Las **sanciones administrativas** que consistan en multas **no superiores a 60.000 euros** y en ceses de actividades o privación de ejercicio de derechos que *no excedan* de **seis meses**.
- c) Las reclamaciones por **responsabilidad patrimonial** cuya cuantía *no exceda* de **30.050 euros**.

Respecto de la **Administración periférica del Estado** el art. 8.3 les da los recursos contra sus disposiciones y actos, salvo los de **cuantía superior a 60.000 euros** o los dictados sobre **dominio público, obras públicas del Estado, expropiación forzosa y propiedades especiales**, que ascienden al TSJ. Añaden, además, dos bloques por materia: **extranjería** (art. 8.4) y ciertas **entradas en domicilio** y autorizaciones sanitarias o tributarias (art. 8.6).

Artículo 8.6 de la Ley 29/1998 · Autorizaciones de entrada en domicilio (extracto)

6. Conocerán también los Juzgados de lo Contencioso-administrativo de las **autorizaciones para la entrada en domicilios** y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la **ejecución forzosa** de actos de la administración pública [...].

[...] los Juzgados de lo Contencioso-administrativo conocerán también de las autorizaciones para la entrada en domicilios y otros lugares constitucionalmente protegidos, que haya sido acordada por la **Administración Tributaria** en el marco de una actuación o procedimiento de aplicación de los tributos aún con carácter previo a su inicio formal cuando, requiriendo dicho acceso

el consentimiento de su titular, este se oponga a ello o exista *riesgo de tal oposición*.

MATIZ

El último párrafo del art. 8.6 interesa de lleno al futuro técnico de Hacienda: la **autorización judicial de entrada en domicilio** que necesita la Administración Tributaria para practicar una actuación inspectora, cuando el titular se opone, la concede el **Juzgado de lo Contencioso-administrativo** del lugar, no un tribunal superior.

4. Los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo (art. 9)

Con sede en **Madrid** y jurisdicción en toda España, son el **espejo estatal** de los Juzgados ordinarios: conocen en primera o única instancia de asuntos de la **Administración General del Estado** de rango medio, sobre todo en materia de **personal** dictada por Ministros y Secretarios de Estado.

Artículo 9.1 de la Ley 29/1998 · Competencias de los Juzgados Centrales (extracto)

1. Los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo conocerán de los recursos que se deduzcan frente a los actos administrativos que tengan por objeto:

a) En primera o única instancia en las materias de **personal** cuando se trate de actos dictados por **Ministros y Secretarios de Estado**, *salvo* que confirmen en vía de recurso, fiscalización o tutela, actos dictados por órganos inferiores, o se refieran al *nacimiento o extinción* de la relación de servicio de funcionarios de carrera [...].

[...]

- c) En primera o única instancia de los recursos [...] contra las disposiciones generales y contra los actos emanados de los **organismos públicos** con personalidad jurídica propia y entidades pertenecientes al **sector público estatal** con competencia en todo el territorio nacional [...].
- d) En primera o única instancia, de los recursos contra las resoluciones dictadas por los Ministros y Secretarios de Estado en materia de **responsabilidad patrimonial** cuando lo reclamado *no exceda* de **30.050 euros**.

5. Las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (art. 10)

Son el **órgano de referencia** del orden en cada comunidad autónoma. Trabajan en **tres planos**: en **única instancia** sobre los actos autonómicos y locales no atribuidos a los Juzgados (y las **disposiciones generales** autonómicas y locales), en **segunda instancia** resolviendo las **apelaciones** contra los Juzgados de su territorio, y como órgano de **cuestiones de competencia** entre esos Juzgados.

Artículo 10.1 de la Ley 29/1998 · Competencia en única instancia (extracto)

1. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con:
 - a) Los **actos de las Entidades locales y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas**, cuyo conocimiento *no esté atribuido* a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.
 - b) Las **disposiciones generales** emanadas de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales.
- [...]

- d) Los actos y resoluciones dictados por los **Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales** que pongan fin a la vía económico-administrativa.
- e) Las resoluciones dictadas por el **Tribunal Económico-Administrativo Central** en materia de **tributos cedidos**.

El art. 10.1.n) cierra la lista con una **cláusula residual** —«cualesquiera otras actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a la competencia de otros órganos»—, de modo que, en la duda, la Sala del TSJ es el destino por defecto de lo autonómico. Los apartados 2 a 7 le añaden las apelaciones, la revisión y las cuestiones de competencia frente a sus Juzgados.

MATIZ

Para Hacienda es esencial la letra d): los actos de los **TEAR/TEAL** que ponen fin a la vía económico-administrativa se recurren ante la **Sala del TSJ**. La letra e) es la excepción, pues las resoluciones del **TEAC en tributos cedidos** también corresponden al TSJ (y no a la Audiencia Nacional, que es la regla general del art. 11.1.d) para el TEAC).

6. La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (art. 11)

Es el **TSJ del Estado**: la vía natural para la actividad de la **Administración General del Estado** de alto nivel que no llega al Tribunal Supremo. Conoce en **única instancia** de los recursos contra los actos de los **Ministros y Secretarios de Estado** (salvo la materia de personal que el art. 9 reserva a los Centrales), y de la actividad económico-administrativa del **TEAC**.

Artículo 11.1 de la Ley 29/1998 · Competencia en única instancia (extracto)

1. La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional conocerá en única instancia:
 - a) De los recursos que se deduzcan en relación con las **disposiciones generales y los actos de los Ministros** [...] y de los **Secretarios de Estado**, en general y en materia de personal cuando se refieran al *nacimiento o extinción* de la relación de servicio de funcionarios de carrera [...].
 - [...]
 - d) De los actos de naturaleza **económico-administrativa** dictados por el **Ministro de Economía y Hacienda** y por el **Tribunal Económico-Administrativo Central**, con excepción de lo dispuesto en el artículo 10.1.e).

Como órgano colegiado de ámbito estatal, actúa además en **segunda instancia** sobre las apelaciones contra los **Juzgados Centrales** (art. 11.2) y resuelve la **revisión** y las **cuestiones de competencia** entre ellos.

7. La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (art. 12)

Ocupa la **cúspide**. En **única instancia** solo conoce de la actividad de los **órganos constitucionales y de gobierno** del más alto rango —Consejo de Ministros, CGPJ, Fiscal General, actos internos de Cortes y órganos análogos—. Su papel esencial, sin embargo, es el de **tribunal de casación**.

Artículo 12 de la Ley 29/1998 · Competencia del Tribunal Supremo (extracto)

1. La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo conocerá en **única instancia** de los recursos que se deduzcan en relación con:

- a) Los actos y disposiciones del **Consejo de Ministros** y de las **Comisiones Delegadas del Gobierno**.
- b) Los actos y disposiciones del **Consejo General del Poder Judicial** y del **Fiscal General del Estado**.
- c) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial adoptados por los órganos competentes del **Congreso de los Diputados**, del **Senado**, del **Tribunal Constitucional**, del **Tribunal de Cuentas** y del **Defensor del Pueblo**.

2. Conocerá también de:

- a) Los **recursos de casación** de cualquier modalidad, en los términos establecidos por esta Ley, y los correspondientes recursos de queja. [...]

8. Los criterios de cierre del reparto (art. 13)

Cuando las reglas anteriores parecen colisionar, el art. 13 fija los **criterios de interpretación** que resuelven el empate. La regla decisiva es la letra c): la competencia por materia prevalece sobre la del órgano autor.

Artículo 13 de la Ley 29/1998 · Criterios de distribución de competencia

Para aplicar las reglas de distribución de competencia contenidas en los artículos anteriores, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a) Las referencias que se hacen a la **Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales** comprenden a las **Entidades y Corporaciones dependientes o vinculadas** a cada una de ellas.
- b) La competencia [...] para el conocimiento de recursos contra actos administrativos incluye la relativa a la **inactividad** y a las actuaciones constitutivas de **vía de hecho**.

c) *Salvo disposición expresa en contrario*, la atribución de competencia **por razón de la materia** *prevalece* sobre la efectuada en razón del **órgano administrativo** autor del acto.

RECUERDA

Regla del art. 13.c): ante la duda entre un criterio de materia y uno de autor del acto, *prevalece* la materia, salvo disposición expresa en contrario. Es lo que explica que un acto de un Ministro en materia de personal de funcionarios de carrera vaya al Juzgado Central (art. 9) y no a la Audiencia Nacional (art. 11), pese a ser un Ministro quien lo dicta.

9. Cómo se determina el órgano competente en la práctica

El problema práctico tiene siempre la misma forma: dado un acto, ¿ante qué órgano se recurre? El método es en cadena: **1)** identificar el **autor** del acto (qué Administración y qué órgano); **2)** comprobar si hay una regla **por materia** o **cuantía** que desplace la general (art. 13.c); **3)** asignar el órgano.

EJEMPLO

③ **Un acto según su autor, subiendo por la planta.** Se impugnan cuatro actos distintos y hay que ubicar el órgano competente en **única o primera instancia**:

- **Sanción de 3.000 € de un Ayuntamiento.** Acto de una **entidad local** → **Juzgado de lo Contencioso-administrativo** (art. 8.1). La cuantía es indiferente porque el art. 8.1 no la limita para los actos locales.
- **Acto de un Delegado del Gobierno (Administración periférica del Estado) de 20.000 €.** Periférica estatal por debajo de 60.000 € → **Juzgado de lo Contencioso-administrativo** (art. 8.3).
- **Disposición general de un Consejero de una Comunidad Autónoma.** Disposición general autonómica → **Sala de lo C-A del TSJ** (art. 10.1.b).

- **Orden de un Ministro que aprueba una disposición general estatal.** Acto de Ministro → **Sala de lo C-A de la Audiencia Nacional** (art. 11.1.a).
- **Real Decreto del Consejo de Ministros.** Máximo órgano de gobierno → **Sala de lo C-A del Tribunal Supremo** (art. 12.1.a).

La misma pretensión sube o baja de tribunal solo según *quién* dictó el acto.

EJEMPLO

④ **El giro económico-administrativo (materia frente a autor).** Un contribuyente recurre en vía económico-administrativa una liquidación tributaria y quiere impugnar la resolución del tribunal económico-administrativo:

- **Resolución de un TEAR (Tribunal Económico-Administrativo Regional)** que pone fin a la vía económico-administrativa → **Sala de lo C-A del TSJ** correspondiente (art. 10.1.d).
- **Resolución del TEAC (Tribunal Económico-Administrativo Central),** regla general → **Sala de lo C-A de la Audiencia Nacional** (art. 11.1.d).
- **Resolución del TEAC pero en materia de tributos cedidos** → aquí la **materia** desplaza el criterio del órgano y devuelve el asunto a la **Sala del TSJ** (art. 10.1.e, excepción expresa del art. 11.1.d).

El tercer supuesto es la aplicación pura del art. 13.c: dos actos del mismo autor (el TEAC) acaban en tribunales distintos porque una **regla de materia** —tributos cedidos— prevalece sobre la regla de órgano.

TEMA 11

Epígrafe 3 — Las partes: capacidad, legitimación y defensa

El Título II de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (**LJCA**) regula «Las partes» a lo largo de los **artículos 18 a 24**, agrupados en cuatro cuestiones distintas: la **capacidad procesal** (aptitud para ser parte y actuar válidamente en el proceso), la **legitimación** (relación cualificada con el objeto litigioso que habilita para pedir tutela), la **postulación** (representación por procurador y defensa por abogado) y la **sucesión procesal** de las partes. La distinción es clásica en Derecho procesal: la capacidad es un presupuesto general —se tiene o no se tiene—, mientras que la legitimación es relativa al concreto recurso que se plantea.

1. La capacidad procesal (art. 18)

La capacidad procesal es la aptitud para realizar *válidamente* actos procesales. La LJCA parte de la remisión a la **Ley de Enjuiciamiento Civil** (LEC) y añade dos supuestos propios de este orden: los **menores de edad** para ciertos derechos, y los **entes sin personalidad jurídica** cuando la Ley lo declare.

Artículo 18 de la LJCA · Capacidad procesal

Tienen capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, además de las personas que la ostenten con arreglo a la Ley de Enjuiciamiento Civil, 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, tutela o curatela.

Los grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos, entidades todas ellas aptas para ser titulares de derechos y obligaciones al margen de su integración en las estructuras formales de las personas jurídicas, también tendrán capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo cuando la Ley así lo declare expresamente.

MATIZ

El reconocimiento de capacidad a los **grupos, uniones y patrimonios sin personalidad** no es incondicionado *sino* que exige que «la Ley así lo declare expresamente». No basta con existir de hecho como colectivo afectado: hace falta una habilitación legal específica.

2. La legitimación activa (art. 19)

La **legitimación activa** identifica a *quién* puede interponer el recurso contencioso-administrativo. La regla general es la del **derecho o interés legítimo**: no cabe recurrir por mera curiosidad o por defensa abstracta de la legalidad, salvo en los supuestos tasados de **acción popular**. Junto a las personas físicas y jurídicas, el precepto legitima a corporaciones y entidades para la defensa de intereses colectivos, a las distintas Administraciones entre sí, al Ministerio Fiscal y a organismos y colectivos para la tutela de la igualdad y la no discriminación.

Artículo 19 de la LJCA · Legitimación activa

1. Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo:
 - a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo.

- b) Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos.
- c) La Administración del Estado, cuando ostente un derecho o interés legítimo, para impugnar los actos y disposiciones de la Administración de las Comunidades Autónomas y de los Organismos públicos vinculados a éstas, así como los de las Entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local, y los de cualquier otra entidad pública no sometida a su fiscalización.
- d) La Administración de las Comunidades Autónomas, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de la Administración del Estado y de cualquier otra Administración u Organismo público, así como los de las Entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local.
- e) Las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras o los de otras Entidades locales.
- f) El Ministerio Fiscal para intervenir en los procesos que determine la Ley.
- g) Las Entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas para impugnar los actos o disposiciones que afecten al ámbito de sus fines.
- h) Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes.
- i) Para la defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación e intolerancia, además de las personas afectadas y siempre con su autoriza-

ción, estará también legitimada 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, los sindicatos, las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, las organizaciones de personas consumidoras y usuarias y las asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos humanos, de acuerdo con lo establecido en la Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

Cuando las personas afectadas sean una pluralidad indeterminada o de difícil determinación, la legitimación para instar acciones judiciales en defensa de derechos o intereses difusos corresponderá a la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación, a los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos más representativos, así como a las organizaciones de personas consumidoras y usuarias de ámbito estatal, y a las organizaciones, de ámbito estatal o del ámbito territorial en el que se produce la situación de discriminación, que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos humanos, de acuerdo con lo establecido en la Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación, sin perjuicio en todo caso de la legitimación individual de aquellas personas afectadas que estuviesen determinadas.

La persona acosada será la única legitimada en los litigios sobre acoso sexual y acoso discriminatorio.

j) Para la defensa de los derechos e intereses de las personas víctimas de discriminación por orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales, además de las personas afectadas y siempre que cuenten con su autorización expresa, estarán también legitimados los partidos políticos, las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales, las asociaciones profesionales de personas trabajadoras autónomas,

las asociaciones de personas consumidoras y usuarias y las asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales o de sus familias, de acuerdo con lo establecido en la Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI.

Cuando las personas afectadas sean una pluralidad indeterminada o de difícil determinación, la legitimación para demandar en juicio la defensa de estos intereses difusos corresponderá exclusivamente a los organismos públicos con competencia en la materia, a los partidos políticos, las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales, las asociaciones profesionales de personas trabajadoras autónomas, las asociaciones de personas consumidoras y usuarias y las asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus fines la defensa y promoción de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, trans e intersexuales o de sus familias.

La persona acosada será la única legitimada en los litigios sobre acoso discriminatorio por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales.

k) Los sindicatos estarán también legitimados para actuar, en nombre interés del personal funcionario y estatutario afiliado a ellos que así lo autorice, en defensa de sus derechos individuales, recayendo sobre dichos afiliados los efectos de aquella actuación.

2. La Administración autora de un acto está legitimada para impugnarlo ante este orden jurisdiccional, previa su declaración de lesividad para el interés público en los términos establecidos por la Ley.
3. El ejercicio de acciones por los vecinos en nombre e interés de las Entidades locales se rige por lo dispuesto en la legislación de régimen local.

4. Las Administraciones públicas y los particulares podrán interponer recurso contencioso-administrativo contra las decisiones adoptadas por los órganos administrativos a los que corresponde resolver los recursos especiales y las reclamaciones en materia de contratación a que se refiere la legislación de Contratos del Sector Público sin necesidad, en el primer caso, de declaración de lesividad.
5. Tendrán legitimación para recurrir ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo las resoluciones del Tribunal Administrativo del Deporte que se dicten en asuntos de disciplina deportiva en materia de dopaje, todas las personas mencionadas en el artículo 40.4 de la Ley Orgánica de Protección de la Salud del Deportista y Lucha contra el Dopaje en la Actividad Deportiva.

Tres precisiones sobre este artículo:

- El **interés legítimo** [letra a)] es un concepto *más amplio* que el derecho subjetivo: basta que la estimación del recurso produzca al recurrente una **ventaja** o le evite un **perjuicio** cierto, aunque no ostente un derecho perfecto.
- La **acción popular** [letra h)] es *excepcional*: solo cabe «en los casos expresamente previstos por las Leyes» (por ejemplo, urbanismo o patrimonio histórico). Fuera de esos supuestos tasados, la mera defensa de la legalidad no legitima.
- El **recurso de lesividad** [apartado 2] permite a la Administración impugnar sus *propios* actos favorables, pero *previa* declaración de lesividad para el interés público.

EJEMPLO

Legitimación por interés legítimo. Una empresa participa en un concurso público y queda en segundo lugar; el contrato se adjudica a otra. Aunque la empresa no tenga aún un «derecho» a ser contratada, sí ostenta un **interés legítimo**: si prospera su recurso y se anula la adjudicación, obtiene la ventaja de que el contrato pueda recaer en ella. Está por tanto legitimada al amparo

del **artículo 19.1.a)**. En cambio, un tercero sin relación alguna con la licitación —que solo quiere «que se cumpla la ley»— *no* estaría legitimado, porque no obtiene ventaja ni evita perjuicio propio, y la contratación no está entre los supuestos de acción popular.

3. La legitimación pasiva: quién no puede recurrir y la parte demandada (arts. 20-21)

El artículo 20 recoge, en negativo, a **quiénes se les niega** la legitimación activa frente a la Administración (autolimitación de la propia organización administrativa y de quienes actúan por cuenta de ella). El artículo 21 define, en positivo, la **legitimación pasiva**: quién ocupa la posición de **parte demandada**.

Artículo 20 de la LJCA · Falta de legitimación activa

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.
- b) Los particulares cuando obren por delegación o como meros agentes o mandatarios de ella.
- c) Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales, respecto de la actividad de la Administración de la que dependan. Se exceptúan aquellos a los que por Ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración.

Artículo 21 de la LJCA · Parte demandada

1. Se considera parte demandada:

- a) Las Administraciones públicas o cualesquiera de los órganos mencionados en el artículo 1.3 contra cuya actividad se dirija el recurso.
 - b) Las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante.
 - c) Las aseguradoras de las Administraciones públicas, que siempre serán parte codemandada junto con la Administración a quien aseguren.
2. A efectos de lo dispuesto en el párrafo a) del apartado anterior, cuando se trate de Organismos o Corporaciones públicos sujetos a fiscalización de una Administración territorial, se entiende por Administración demandada:
- a) El Organismo o Corporación autores del acto o disposición fiscalizados, si el resultado de la fiscalización es aprobatorio.
 - b) La que ejerza la fiscalización, si mediante ella no se aprueba íntegramente el acto o disposición.
3. En los recursos contra las decisiones adoptadas por los órganos administrativos a los que corresponde resolver los recursos especiales y las reclamaciones en materia de contratación a que se refiere la legislación de Contratos del Sector Público los citados órganos no tendrán la consideración de parte demandada, siéndolo las personas o Administraciones favorecidas por el acto objeto del recurso, o que se personen en tal concepto, conforme a lo dispuesto en el artículo 49.
4. 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.

RECUERDA

La **aseguradora** de la Administración es *siempre* parte codemandada [art. 21.1.c)]: no es una opción, la ley lo impone. Y frente a la Administración *autora* del acto se sitúa también, como demandado, cualquier tercero cuyos derechos o intereses puedan verse afectados si el recurso prospera [art. 21.1.b)] —típicamente, el beneficiario del acto impugnado—.

EJEMPLO

Quién es parte demandada. Un vecino recurre la licencia de obras que el Ayuntamiento concedió a un promotor para edificar en el solar contiguo. La **parte demandada** será el **Ayuntamiento**, Administración contra cuya actividad se dirige el recurso [art. 21.1.a)]. Pero *también* será demandado el **promotor**, porque es la persona «cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante» [art. 21.1.b)]: si el vecino gana y se anula la licencia, el promotor pierde el título que le permitía construir. Y si el Ayuntamiento tuviera contratado un **seguro** que cubriese la responsabilidad, la aseguradora sería *codemandada* junto con él [art. 21.1.c)].

Artículo 22 de la LJCA · Sucesión procesal

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 parte.

La **sucesión procesal** permite que quien adquiere la posición jurídica del que litigaba (por herencia, cesión, etc.) *continúe* el proceso en *cualquier* estado, sin necesidad de reiniciarlo, siempre que la relación de la que nace la legitimación sea **transmisible**.

4. Representación y defensa de las partes (arts. 23-24)

La **postulación** distingue dos figuras: el **procurador** (representación técnica: recibe notificaciones y actúa en nombre de la parte) y el **abogado** (defensa: dirección técnico-jurídica del litigio). El régimen depende de si se actúa ante un órgano *unipersonal* (juzgado) o *colegiado* (sala).

Artículo 23 de la LJCA · Representación y defensa

1. En sus actuaciones ante órganos unipersonales, las partes podrán conferir su representación a un Procurador y serán asistidas, en todo caso, por Abogado.

Cuando las partes confieran su representación al Abogado, será a éste a quien se notifiquen las actuaciones.

2. En sus actuaciones ante órganos colegiados, las partes deberán conferir su representación a un Procurador y ser asistidas por Abogado.
3. 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 inamovibles.

En este caso, estarán obligados al empleo de los sistemas electrónicos existentes, tanto para la remisión de escritos, iniciadores o no, y demás documentos, como para la recepción de notificaciones, de forma tal que esté garantizada su autenticidad y quede constancia fehaciente de la remisión y la recepción íntegras, así como de la fecha en que éstas se hicieren.

4. En todo caso, la representación prevista en este artículo podrá conferirse electrónicamente a través de los medios establecidos para ello.

MATIZ

El matiz está en *facultad* frente a *deber*: ante órganos **unipersonales** la parte «*podrá*» conferir su representación a procurador (potestativo) pero será asistida por abogado «*en todo caso*»; ante órganos **colegiados** «*deberá*» conferir la representación a procurador y ser asistida por abogado (ambos obligatorios). El apartado 3 abre una excepción propia de este orden: los **funcionarios** pueden comparecer *por sí mismos* en pleitos sobre sus derechos estatutarios de personal, *siempre que* no impliquen la separación de empleados públicos inamovibles.

Artículo 24 de la LJCA · Representación de las Administraciones públicas

La representación y defensa de las Administraciones públicas y de los órganos constitucionales se rige por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en la Ley de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, así como en las normas que sobre la materia y en el marco de sus competencias hayan dictado las Comunidades Autónomas.

La representación y defensa de las **Administraciones públicas** no se rige por el régimen general de procurador y abogado, sino por su normativa específica: en la Administración del Estado corresponde a la **Abogacía del Estado**, y en las Comunidades Autónomas a sus propios servicios jurídicos, conforme a la Ley de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

TEMA 11

Epígrafe 4 — El proceso, la sentencia y los recursos

Este epígrafe recorre la **fase de tramitación** del recurso contencioso-administrativo: cómo se pone en marcha el pleito, qué protección provisional cabe pedir mientras dura, cómo termina normalmente (la **sentencia**) y qué **recursos** proceden frente a ella. Es la parte más «procesal» del Tema 11, con abundancia de datos concretos: plazos, órganos competentes y nombres de los trámites.

Su contenido se ordena así:

1. El procedimiento en primera o única instancia: interposición y plazo (arts. 45 y 46).
 2. Reclamación del expediente y emplazamiento (arts. 48 a 51).
 3. Demanda, contestación y prueba (arts. 52 a 62).
 4. Vista y conclusiones (arts. 62 a 65).
 5. Las medidas cautelares, en especial la suspensión (arts. 129 a 136).
 6. La sentencia: plazo, contenido y efectos (arts. 67 a 73).
 7. El procedimiento abreviado (art. 78).
 8. Los recursos contra sentencias: apelación y casación (arts. 80 a 102).
-

1. Interposición del recurso y plazo (arts. 45 y 46)

El procedimiento ordinario en **primera o única instancia** se abre con un escrito muy simple: no es todavía la demanda, sino un mero acto de **iniciación** que se limita a identificar lo que se impugna y a pedir que se tenga por interpuesto el recurso.

Artículo 45.1 de la LJCA · Escrito de interposición

El recurso contencioso-administrativo se iniciará por un escrito reducido a citar la **disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de**

hecho que se impugne y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso, salvo cuando esta Ley disponga otra cosa.

El **letrado de la Administración de Justicia** examina de oficio la validez de la comparencia y, si es válida, **admite a trámite** el recurso, requiriendo en otro caso la **subsanación** en el plazo de **diez días** (art. 45.3).

Lo verdaderamente decisivo es el **plazo** de interposición, porque su incumplimiento hace **inadmisible** el recurso de forma irremediable. La regla básica distingue según el acto sea **expreso** o **presunto** (silencio administrativo).

Artículo 46.1 de la LJCA · Plazo de interposición

El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de **dos meses** contados desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada o al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, *si fuera expreso. Si no lo fuera*, el plazo será de **seis meses** y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

Junto a estos dos plazos generales, el art. 46 fija plazos especiales: **diez o veinte días** en la vía de hecho (ap. 3), **dos meses** en el recurso de lesividad desde la declaración de lesividad (ap. 5) y **dos meses** en litigios entre Administraciones (ap. 6). Además, si se interpuso **recurso potestativo de reposición**, el plazo se cuenta desde su resolución expresa o desde que deba entenderse desestimado por silencio (ap. 4).

EJEMPLO

⑤ **Cómputo del plazo de dos meses.** Una liquidación tributaria que agota la vía administrativa se **notifica** al obligado el **martes 4 de marzo**. El plazo de dos meses empieza a contar el **día siguiente**, el **5 de marzo**, y es un plazo

de **fecha a fecha**: vence el **5 de mayo**. Si ese día fuera inhábil, se traslada al primer día hábil siguiente. El escrito de interposición presentado el **6 de mayo** sería extemporáneo y el recurso, inadmisibile por el art. 51.1.d). En cambio, si la Administración **no hubiera resuelto** un recurso de reposición previo (silencio), el interesado dispondría de **seis meses** para acudir a la vía judicial.

MATIZ

El plazo de **seis meses** frente al silencio no significa que el interesado esté obligado a esperar: puede recurrir en cualquier momento mientras la Administración no resuelva expresamente, porque frente al silencio negativo la vía judicial permanece abierta. Los dos meses del acto expreso, en cambio, son de **caducidad** y no admiten prórroga.

2. Reclamación del expediente y emplazamiento (arts. 48 a 51)

Admitido el recurso, el letrado de la Administración de Justicia **reclama el expediente administrativo** al órgano autor del acto y ordena que se practiquen los **emplazamientos** de los posibles interesados (art. 48.1).

Artículo 48.3 de la LJCA · Plazo de remisión del expediente

El expediente deberá ser remitido en el **plazo improrrogable de veinte días**, a contar desde que la comunicación judicial tenga entrada en el registro general del órgano requerido.

Si la Administración no envía el expediente completo, tras reiterar la reclamación el tribunal puede imponer **multas coercitivas de trescientos a mil doscientos euros** a la autoridad o empleado responsable, reiterables cada veinte días (art. 48.7). Los interesados que aparezcan en el expediente son **emplazados** para personarse como demandados en

nueve días (art. 49.1), y la **Administración** se entiende emplazada por la propia reclamación del expediente (art. 50.1).

El art. 51 permite al órgano judicial declarar de plano **no haber lugar a la admisión** cuando conste de modo inequívoco la falta de jurisdicción o competencia, la falta de legitimación, que se recurre una actividad no impugnada o que **ha caducado el plazo** de interposición.

3. Demanda, contestación y prueba (arts. 52 a 61)

Recibido el expediente, se entrega al recurrente para que **deduzca la demanda** en **veinte días** (art. 52.1). Presentada, el letrado da traslado a las partes demandadas para que la **contesten**, también en **veinte días** (art. 54.1). El contenido de ambos escritos lo fija el art. 56.

Artículo 56.1 de la LJCA · Contenido de demanda y contestación

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.

Este último inciso es importante en la práctica fiscal: en vía judicial pueden esgrimirse **motivos nuevos** no invocados en vía administrativa, siempre que se respete el objeto del recurso. Si la demanda no se presenta en plazo, el órgano judicial declara de oficio la **caducidad** del recurso (art. 52.2).

La **prueba** solo puede pedirse por **otrosí** en los escritos de demanda y contestación (art. 60.1). El proceso se recibe a prueba cuando hay **disconformidad en los hechos** y estos son de trascendencia; y **siempre** que exista tal disconformidad si se impugna una **sanción** (art. 60.3).

Artículo 60.4 de la LJCA · Plazo y régimen de la prueba

La prueba se desarrollará con arreglo a las normas generales establecidas para el proceso civil, siendo el **plazo para practicarla de treinta días**. *No obstante*, se podrán aportar al proceso las pruebas practicadas fuera de este plazo por causas no imputables a la parte que las propuso.

El juez o tribunal puede además acordar prueba **de oficio** para la más acertada decisión del asunto (art. 61.1).

4. Vista y conclusiones (arts. 62 a 65)

Tras la prueba, el pleito puede rematarse por tres vías alternativas: **vista**, **conclusiones** escritas o declaración de concluso sin más trámite.

Artículo 62.1 de la LJCA · Vista, conclusiones o pleito concluso

Salvo que en esta Ley se disponga otra cosa, las partes podrán solicitar que se celebre **vista**, que se presenten **conclusiones** o que el pleito sea **declarado concluso**, sin más trámites, para sentencia.

En la **vista** se da la palabra a las partes para exponer de forma sucinta sus alegaciones (art. 63.2); en las **conclusiones**, cada parte presenta un escrito de valoración de la prueba y de sus fundamentos en **diez días** (art. 64). Un límite esencial de la **congruencia** del debate lo impone el art. 65.1: ni en la vista ni en conclusiones pueden plantearse **cuestiones nuevas** no suscitadas en demanda y contestación.

5. Las medidas cautelares (arts. 129 a 136)

Como el recurso **no suspende** por sí mismo la ejecutividad del acto administrativo, la Ley regula las **medidas cautelares** para asegurar la efectividad de la futura sentencia. La más frecuente es la **suspensión** del acto impugnado.

Artículo 129.1 de la LJCA · Solicitud de medidas cautelares

Los interesados podrán solicitar en **cualquier estado del proceso** la adopción de cuantas medidas aseguren la **efectividad de la sentencia**.

El criterio de fondo para concederlas es el llamado *periculum in mora*, ponderado con los intereses en conflicto.

Artículo 130 de la LJCA · Criterios de adopción

1. *Previa valoración circunstanciada* de todos los **intereses en conflicto**, la medida cautelar podrá acordarse *únicamente* cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer **perder su finalidad legítima al recurso**.
2. La medida cautelar podrá **denegarse** cuando de ésta pudiera seguirse **perturbación grave** de los intereses generales o de tercero que el Juez o Tribunal ponderará en forma circunstanciada.

El incidente se tramita en **pieza separada**, con audiencia de la parte contraria por plazo no superior a diez días, y se resuelve por **auto** dentro de los cinco días siguientes (art. 131). Para cubrir los eventuales perjuicios, el órgano judicial puede exigir **caución o garantía**, de modo que la medida no se ejecuta hasta que aquella esté constituida (art. 133). Existe además una vía de **especial urgencia**, en la que el juez resuelve *inaudita parte* en dos días (art. 135).

EJEMPLO

⑥ **Suspensión cautelar de una sanción.** Una empresa recibe una **sanción de 200.000 euros** con orden de ingreso inmediato y recurre en vía contencioso-administrativa. Junto con la interposición pide la **suspensión** del acto al amparo de los arts. 129 y 130, alegando que abonar la multa antes de la sentencia le obligaría a un desembolso que comprometería su tesorería y haría **perder**

su **finalidad legítima al recurso**. El tribunal abre **pieza separada** (art. 131), da audiencia a la Administración y, ponderando los intereses en juego, puede acordar la suspensión **condicionándola a la prestación de aval bancario** por el importe de la multa (art. 133). La medida se mantendrá **hasta que recaiga sentencia firme** (art. 132.1).

RECUERDA

El criterio legal de la medida cautelar **no** es «tener razón» en el fondo, sino evitar que la duración del proceso vacíe de contenido la sentencia (que el recurso **pierda su finalidad legítima**), siempre que no se cause una **perturbación grave** del interés general o de terceros. Son las dos caras del art. 130.

6. La sentencia: plazo, contenido y efectos (arts. 67 a 73)

La sentencia es el modo normal de terminación del proceso. Debe dictarse con rapidez y ser **exhaustiva**.

Artículo 67.1 de la LJCA · Plazo y exhaustividad

La sentencia se dictará en el **plazo de diez días** desde que el pleito haya sido declarado concluso y **decidirá todas las cuestiones controvertidas** en el proceso.

En cuanto a su **contenido**, el fallo solo puede ser de uno de estos tres tipos.

Artículo 68.1 de la LJCA · Fallos posibles

La sentencia pronunciará alguno de los fallos siguientes:

- a) **Inadmisibilidad** del recurso contencioso-administrativo.
- b) **Estimación o desestimación** del recurso contencioso-administrativo.

La **inadmisibilidad** procede por las causas tasadas del art. 69 (falta de jurisdicción, falta de legitimación, actividad no impugnabile, cosa juzgada o litispendencia, y presentación **fuera de plazo**). La sentencia **desestima** cuando el acto se ajusta a Derecho y **estima** cuando incurre en cualquier infracción del ordenamiento, incluida la desviación de poder.

Artículo 70.2 de la LJCA · Estimación y desviación de poder

La sentencia **estimar**á el recurso contencioso-administrativo cuando la disposición, la actuación o el acto incurrieran en cualquier **infracción del ordenamiento jurídico**, *incluso* la **desviación de poder**.

Se entiende por desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para **fin**es distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico.

Si la sentencia es **estimatoria**, el art. 71 precisa sus posibles pronunciamientos: **anular** total o parcialmente el acto, **reconocer** una situación jurídica individualizada y adoptar medidas para su pleno restablecimiento, fijar **plazo** de cumplimiento o reconocer una **indemnización**. Un límite constitucional relevante lo marca el art. 71.2: los jueces **no pueden** redactar los preceptos de una disposición general en sustitución de los anulados ni determinar el **contenido discrecional** de los actos anulados.

Los **efectos** de la sentencia dependen de lo estimado (art. 72): la que inadmite o desestima solo produce efectos **entre las partes**, en cambio, la anulación de una disposición o acto produce efectos **para todas las personas afectadas**, y las sentencias firmes que anulen una **disposición general** tienen **efectos generales** desde la publicación de su fallo en el mismo periódico oficial.

Artículo 72.3 de la LJCA · Efectos y extensión a terceros

La estimación de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una **situación jurídica individualizada** *sólo* producirá efectos **entre las partes**. *No obstante*, tales efectos podrán **extenderse a terceros** en los términos previstos en los artículos 110 y 111.

Esta **extensión de efectos** es de gran interés en materia **tributaria** y de **personal**: permite que quien no fue parte en el pleito, pero se encuentra en **idéntica situación jurídica** que quien obtuvo una sentencia firme favorable, solicite que se le extiendan sus efectos, siempre que concurren los requisitos de los arts. 110 y 111 (misma situación, órgano competente y solicitud dentro de plazo). Finalmente, el art. 73 protege la **seguridad jurídica**: la anulación de un precepto reglamentario no afecta por sí misma a los actos firmes que lo aplicaron, salvo que la anulación suponga excluir o reducir **sanciones** aún no ejecutadas.

6 bis. Otros modos de terminación del proceso (arts. 74 a 77)

La sentencia es el desenlace normal, pero no el único. Los arts. 74 a 77 regulan cuatro formas de **terminación anticipada** —a menudo llamadas «anormales»— que ponen fin al pleito sin necesidad de un pronunciamiento de fondo completo. Se prestan a la confusión, por lo que deben distinguirse con cuidado.

a) **Desistimiento (art. 74)**. Es la renuncia del **recurrente** a proseguir el proceso.

Artículo 74.1 de la LJCA · Desistimiento

El recurrente podrá desistir del recurso en **cualquier momento anterior a la sentencia**.

Si desiste el representante procesal necesita ratificación o autorización del recurrente, y si desiste una Administración debe aportar el acuerdo del órgano competente (art. 74.2). El letrado de la Administración de Justicia da traslado a las demás partes por **cinco días** y, si prestan conformidad o no se oponen, declara terminado el procedimiento por decreto (art. 74.3). El desistimiento **no implica necesariamente** condena en costas (art. 74.6).

b) **Allanamiento (art. 75)**. Es el reverso: el **demandado** acepta las pretensiones del actor.

Artículo 75 de la LJCA · Allanamiento (extracto)

1. Los demandados podrán allanarse cumpliendo los requisitos exigidos en el apartado 2 del artículo anterior.

2. Producido el allanamiento, el Juez o Tribunal, sin más trámites, dictará sentencia de conformidad con las pretensiones del demandante, *salvo si* ello supusiere **infracción manifiesta del ordenamiento jurídico**, en cuyo caso [...] las oírán por plazo común de diez días, dictando luego la sentencia que estime ajustada a Derecho.

El límite es esencial: el juez **no queda vinculado** por el allanamiento si con él se vulnera de forma manifiesta la legalidad —recuérdese que la Administración gestiona intereses públicos que no puede disponer libremente—.

c) **Satisfacción extraprocesal (art. 76)**. El pleito pierde su objeto porque la Administración **reconoce en vía administrativa** todo lo pedido.

Artículo 76.1 de la LJCA · Satisfacción extraprocesal

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

Oídas las partes por **cinco días** y comprobado lo alegado, el juez dicta **auto** declarando terminado el procedimiento, salvo que el reconocimiento infrinja manifiestamente el ordenamiento, en cuyo caso dicta sentencia ajustada a Derecho (art. 76.2).

d) **Transacción o conciliación judicial (art. 77)**. El juez puede promover un **acuerdo** que ponga fin a la controversia en materias **susceptibles de transacción** y, señaladamente, cuando el pleito verse sobre cantidad.

Artículo 77.1 de la LJCA · Conciliación y transacción (extracto)

[...] podrá someter a la consideración de las partes [...] la posibilidad de alcanzar un acuerdo que ponga fin a la controversia, cuando el juicio se promueva sobre materias **susceptibles de transacción** y, en particular, cuando

verse sobre **estimación de cantidad**. Los representantes de las Administraciones públicas demandadas necesitarán la **autorización** oportuna para llevar a efecto la transacción [...].

El intento de conciliación no suspende, por sí solo, el curso de las actuaciones (art. 77.2). Alcanzado el acuerdo, el juez dicta auto declarando terminado el procedimiento, siempre que lo pactado **no sea contrario al ordenamiento** ni lesivo del interés público o de terceros (art. 77.3); y su cumplimiento, si se incumple el plazo, puede instarse por ejecución forzosa (art. 113).

RECUERDA

Cuatro modos anormales de terminar: **desistimiento** (renuncia del recurrente, art. 74), **allanamiento** (el demandado acepta, art. 75), **satisfacción extraprocesal** (la Administración reconoce lo pedido en vía administrativa, art. 76) y **transacción/conciliación** (acuerdo homologado, típico en litigios de cantidad, art. 77). En allanamiento, satisfacción y transacción opera siempre el mismo tope: nada de ello prospera si hay **infracción manifiesta** del ordenamiento o lesión del interés público o de terceros.

7. El procedimiento abreviado (art. 78)

Junto al procedimiento ordinario existe un cauce **más ágil y oral**, el **procedimiento abreviado**, reservado a asuntos de menor cuantía o de materias determinadas y competencia de los Juzgados (unipersonales).

Artículo 78.1 de la LJCA · Ámbito del procedimiento abreviado

Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y, en su caso, los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de este Orden Jurisdiccional conocen, por el **procedimiento abreviado**, de los asuntos de su competencia

que se susciten sobre cuestiones de **personal** al servicio de las Administraciones Públicas, sobre **extranjería** y sobre inadmisión de peticiones de asilo político, asuntos de disciplina deportiva en materia de dopaje, así como todas aquellas cuya **cuantía no supere los 30.000 euros**.

Su rasgo característico es que **se inicia directamente por demanda** —no por el escrito de interposición del ordinario— acompañada de los documentos del art. 45.2.

Artículo 78.2 de la LJCA · Inicio por demanda

El recurso se iniciará por **demanda**, a la que se acompañará el documento o documentos en que el actor funde su derecho y aquellos previstos en el artículo 45.2.

Admitida la demanda, el letrado de la Administración de Justicia la traslada a la parte demandada y **cita a las partes a una vista**, requiriendo a la Administración el expediente con al menos **quince días** de antelación (art. 78.3). La concentración de trámites es máxima: alegaciones, prueba y, en su caso, conclusiones se practican en el acto del juicio, y el juez dicta **sentencia en el plazo de diez días** desde la vista, pudiendo incluso pronunciarla **oralmente** al concluir el acto (art. 78.20).

MATIZ

El umbral de **30.000 euros** cumple una doble función: por debajo de esa cuantía el asunto se tramita por el **abreviado** (art. 78.1) y, además, la sentencia **no** es susceptible de recurso de **apelación** (art. 81.1.a). Este umbral no debe confundirse con el de 60.000 euros del art. 8, que sirve para repartir la **competencia** entre los Juzgados y las Salas.

8. Los recursos contra sentencias: apelación y casación (arts. 80 a 102)

Frente a las resoluciones judiciales caben distintos recursos. Los dos fundamentales contra **sentencias** son la **apelación** (recurso ordinario, ante el tribunal superior) y la **casación** ante el **Tribunal Supremo** (recurso extraordinario).

Apelación (arts. 80 a 85)

La apelación permite una segunda revisión, de hecho y de derecho, ante la Sala correspondiente. No todas las sentencias son apelables.

Artículo 81.1 de la LJCA · Sentencias apelables

Las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo serán susceptibles de recurso de apelación, *salvo* que se hubieran dictado en los asuntos siguientes:

- a) Aquellos cuya **cuantía no exceda de 30.000 euros**.
- b) Los relativos a **materia electoral** comprendidos en el artículo 8.º 4.

No obstante, el art. 81.2 declara **siempre apelables** ciertas sentencias con independencia de la cuantía (protección de derechos fundamentales, litigios entre Administraciones, impugnaciones indirectas de disposiciones generales o susceptibles de extensión de efectos). La apelación se interpone ante el propio Juzgado en **quince días** desde la notificación (art. 85.1) y, por regla general, se admite en **ambos efectos** (art. 83.1), aunque no impide la **ejecución provisional** de la sentencia (art. 84.1).

Casación ante el Tribunal Supremo (arts. 86 a 93)

La casación es un recurso extraordinario cuya finalidad es formar jurisprudencia, no dar la razón a la parte. Por eso su admisión no depende de la cuantía, sino del **interés casacional objetivo**.

Artículo 88.1 de la LJCA · Interés casacional objetivo

El recurso de casación **podrá ser admitido** a trámite cuando, invocada una concreta **infracción del ordenamiento jurídico**, tanto procesal como sustantiva, o de la **jurisprudencia**, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del **Tribunal Supremo** estime que el recurso presenta **interés casacional objetivo** para la formación de jurisprudencia.

El art. 88 enumera las circunstancias en las que el Tribunal **puede** apreciar ese interés (ap. 2 —por ejemplo, sentencias contradictorias entre órganos, doctrina gravemente dañosa para los intereses generales o afectación de un gran número de situaciones—) y los casos en que se **presume** (ap. 3 —cuando se aplican normas sin jurisprudencia, cuando la resolución se aparta de ella o cuando anula una disposición general—). El recurso se **prepara** ante la Sala de instancia en **treinta días** (art. 89) y la **admisión** la decide una Sección especial de la Sala Tercera del Tribunal Supremo por **auto** (si admite) o **providencia** motivada (si inadmite), sin recurso ulterior (art. 90).

EJEMPLO

⑦ **Cuándo cabe casación.** Un Tribunal Superior de Justicia dicta sentencia sobre la interpretación de un beneficio fiscal aplicando una norma estatal **sobre la que no existe jurisprudencia** del Tribunal Supremo. Aunque la cuantía fuera modesta, la parte perjudicada puede preparar recurso de casación en **treinta días** (art. 89.1) invocando la **infracción de una norma de Derecho estatal** relevante para el fallo (art. 86.3) y alegando **interés casacional objetivo**, que en este caso incluso se **presume** por tratarse de normas sin jurisprudencia (art. 88.3.a). La Sección de Admisión del Supremo decidirá por **auto** si el asunto merece un pronunciamiento que **fije doctrina**.

Si el recurso se admite, la sentencia del Tribunal Supremo cumple una función doble: **fija la interpretación** de las normas señaladas en el auto de admisión y, con arreglo a ella, resuelve el caso, anulando o confirmando la resolución recurrida (art. 93.1).

RECUERDA

La lógica de los dos recursos es distinta. En la **apelación** se pide una **segunda revisión completa** del asunto (hechos y derecho) y el filtro es sobre todo la **cuantía** (30.000 euros). En la **casación** ante el Tribunal Supremo lo determinante no es cuánto está en juego, sino que el pleito plantee una **cuestión jurídica** cuya resolución sirva para **formar jurisprudencia**: el **interés casacional objetivo**.

Por último, el art. 102 regula el **recurso de revisión** contra sentencias **firmes** —un remedio excepcional— que procede, entre otros supuestos, si se recobran documentos decisivos retenidos por fuerza mayor o por la parte contraria, si la sentencia se apoyó en documentos o testimonios declarados **falsos**, o si se dictó mediando **cohecho, prevaricación, violencia u otra maquinación fraudulenta** también cabe cuando el **Tribunal Europeo de Derechos Humanos** declare que la resolución vulneró el Convenio.

8 bis. Los procedimientos especiales (arts. 114 a 127 quinquies)

Al margen del procedimiento ordinario y del abreviado, el Título V de la LJCA reserva cinco cauces propios para materias que exigen una tramitación singular.

a) **Protección de los derechos fundamentales de la persona (arts. 114 a 122)**. Es un proceso **preferente y sumario**, en desarrollo del art. 53.2 CE. Su objeto se ciñe a determinar si la actuación administrativa lesiona un derecho fundamental, sin entrar en la legalidad ordinaria del acto. El plazo de interposición es de **diez días** y el Ministerio Fiscal es siempre parte.

b) **La cuestión de ilegalidad (arts. 123 a 126)**. Opera como control **indirecto** de los reglamentos. Cuando un Juzgado o Tribunal estima un recurso indirecto y anula el acto de aplicación por reputar ilegal la disposición general, pero carece de competencia para anular esta última, **eleva la cuestión** al órgano que conocería del recurso directo, que resuelve sobre la validez de la norma.

c) **La suspensión administrativa previa de acuerdos (art. 127)**. Ordena la tramitación de los supuestos —señaladamente del ámbito **local**— en que una ley habilita a una

Administración para suspender los acuerdos de otra y, acto seguido, impugnarlos ante este orden.

d) **La garantía de la unidad de mercado (arts. 127 bis a 127 quater).** Cauce **preferente** frente a las disposiciones, actos o inactividades que menoscaben la libertad de establecimiento o de circulación (Ley 20/2013). Su nota distintiva es la legitimación de la **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)** para recurrir en defensa de esa unidad.

e) **La declaración judicial de extinción de partidos políticos (art. 127 quinquies).** Habilita al órgano competente para declarar extinguido un partido político en los supuestos previstos por su ley reguladora.

9. La ejecución de la sentencia (arts. 103 a 113)

Ganar el pleito no siempre basta: hay que **ejecutar** lo fallado. La ejecución de sentencias es manifestación directa del art. 118 CE, que obliga a cumplir las resoluciones judiciales firmes y a prestar la colaboración que ellas requieran en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto. La LJCA desarrolla esta fase en los arts. 103 a 113.

a) **A quién compete (art. 103).** La potestad de ejecutar es **exclusivamente judicial** y recae en el órgano que conoció del asunto en instancia.

Artículo 103.1 de la LJCA · Potestad de ejecución

La potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás títulos ejecutivos adoptados en el proceso corresponde **exclusivamente** a los juzgados y tribunales de este orden jurisdiccional, y su ejercicio compete al que haya conocido del asunto en **primera o única instancia**.

De esta exclusividad deriva una consecuencia contundente: son **nulos de pleno derecho** los actos y disposiciones que la Administración dicte con la finalidad de eludir el cumplimiento del fallo (art. 103.4).

b) Cumplimiento voluntario y plazo para instar la ejecución forzosa (art. 104). Firme la sentencia, el letrado de la Administración de Justicia la comunica en diez días al órgano responsable para que la lleve a debido efecto. Solo si no cumple se abre la vía forzosa.

Artículo 104.2 de la LJCA · Plazo de la ejecución forzosa

Transcurridos **dos meses** a partir de la comunicación de la sentencia o el plazo fijado en ésta para el cumplimiento del fallo conforme al artículo 71.1.c), cualquiera de las partes y personas afectadas podrá **instar su ejecución forzosa**.

c) Modalidades según el contenido del fallo. Cuando la ejecución **en sus propios términos** resulta imposible —material o legalmente—, el art. 105 permite sustituirla, previa declaración motivada de imposibilidad, por la fijación de una **indemnización**. Si la condena es a **pagar cantidad líquida**, el art. 106 ordena su abono con cargo al crédito presupuestario correspondiente —que se entiende **ampliable** de forma automática—, con devengo de intereses, y recuerda la **inembargabilidad** de los bienes y derechos de la Hacienda Pública (que impide el embargo directo de fondos públicos). El art. 107 prevé la **publicación** e inscripción del fallo cuando se anula una disposición general o un acto inscribible en registros públicos. Y cuando el fallo condena a **hacer** algo o a dictar un acto:

Artículo 108.1 de la LJCA · Condena a hacer y ejecución subsidiaria (extracto)

Si la sentencia condenare a la Administración a realizar una determinada actividad o a dictar un acto, el Juez o Tribunal podrá, en caso de incumplimiento: a) Ejecutar la sentencia a través de sus propios medios o requiriendo la colaboración de [...] otras Administraciones públicas [...]. b) Adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiriera la eficacia que [...] sería inherente al acto omitido, entre las que se incluye la **ejecución subsidiaria** con cargo a la Administración condenada.

Las incidencias que surjan al ejecutar (qué órgano responde, en qué plazo, con qué medios) se resuelven por el **incidente de ejecución** del art. 109, mediante auto tras oír a las partes por plazo no superior a veinte días.

d) **Medidas de fuerza frente a la resistencia (art. 112)**. Si transcurren los plazos sin que se cumpla, el juez, oídas las partes, puede apretar con dos instrumentos:

Artículo 112 de la LJCA · Multas coercitivas y responsabilidad penal (extracto)

[...] el Juez o la Sala podrán: a) Imponer **multas coercitivas de ciento cincuenta a mil quinientos euros** a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos [...], así como **reiterar** estas multas hasta la completa ejecución del fallo [...]. b) Deducir el oportuno **testimonio de particulares** para exigir la **responsabilidad penal** que pudiera corresponder.

EJEMPLO

⑧ **De la sentencia firme al apremio a la Administración**. Una empresa obtiene sentencia firme que anula una liquidación y condena a la AEAT a devolverle **40.000 €**. Comunicada la sentencia, la Administración dispone de **dos meses** para pagar (art. 104.2). Si no lo hace, la empresa **insta la ejecución forzosa**: el juez ordena el pago con cargo al crédito presupuestario, que es **ampliable**, sin que quepa embargar sin más los fondos públicos por su **inembargabilidad** (art. 106). Ante la pasividad reiterada del órgano responsable, el juez puede imponerle **multas coercitivas de 150 a 1.500 €**, repetibles hasta el cumplimiento, e incluso deducir **testimonio penal** (art. 112).

RECUERDA

Ejecución = potestad **exclusiva** del juez que falló en instancia (art. 103.1, base en el art. 118 CE). Plazo maestro: **dos meses** desde la comunicación para instar la ejecución forzosa (art. 104.2). Si el fallo es **dinerario**, pago con crédito **ampliable** e **inembargabilidad** de la Hacienda (art. 106); si es de **hacer**, cabe **ejecución subsidiaria** (art. 108); si es imposible, se transforma en **indemnización** (art. 105). Y como acicate, **multas coercitivas de 150 a 1.500 €** más posible **responsabilidad penal** (art. 112).

TU OPOSICIÓN, EN UNA APP

El temario que tienes en las manos cobra vida en la app Persevera, con todo para estudiarlo:

tests · psicotécnicos · flashcards con repaso espaciado · supuestos
cursos · simulacros · mapas mentales · tutor IA · planificador

7 días de prueba · Suscripción sin permanencia: cancelas cuando quieras.

**APP STORE**

para iPhone y iPad

**GOOGLE PLAY**

para Android

**EN LA WEB**app.perseveraoposiciones.com

DEL MISMO EQUIPO



Eroodite — Estudia cualquier cosa con IA

Persevera es para tu oposición. **Eroodite, para todo lo demás:** tu carrera universitaria, otras oposiciones o cualquier material que caiga en tus manos. Sube tus apuntes, PDFs, vídeos de YouTube o fotos y su inteligencia artificial te crea al momento exámenes, fichas de repaso, resúmenes y mapas mentales. Con un tutor con IA que resuelve dudas —hasta las que le haces una foto—, repaso espaciado y modo concentración.

Tus apuntes, listos para estudiar en segundos. Empieza gratis.



APP STORE

para iPhone y iPad



GOOGLE PLAY

para Android