



77 aspectos esenciales del proceso contencioso- administrativo

Coordinador

José Ramón Chaves García



© VVAA, 2024

© LA LEY Soluciones Legales, S.A.

LA LEY Soluciones Legales, S.A.

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

Tel: 91 602 01 82

e-mail: clienteslaley@aranzadilaley.es

<https://www.aranzadilaley.es>

Primera edición: marzo 2024

Depósito Legal: M-7655-2024

ISBN versión impresa: 978-84-9090-749-8

ISBN versión electrónica: 978-84-9090-750-4

Diseño, Preimpresión e Impresión: LA LEY Soluciones Legales, S.A.

Printed in Spain

© **LA LEY Soluciones Legales, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, LA LEY Soluciones Legales, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, LA LEY SOLUCIONES LEGALES se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **LA LEY Soluciones Legales, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Abreviaturas	43
Prólogo	55

I.

PRESUPUESTOS

1 El tránsito de la jurisdicción revisora hacia la jurisdicción protectora por José Ramón CHAVES GARCÍA	65
I. Señas de identidad de la jurisdicción contencioso-administrativa en la LJCA 98	67
II. Cambio de paradigma procesal	68
III. Los avances consolidados de la «jurisdicción protectora»	69
3.1. Marco amplio de enjuiciamiento	69
3.2. Criterios de ordenación procesal	69
3.3. Criterios de razonamiento judicial favorable de la plenitud del amparo judicial	71
A) Aplicación del principio pro actione	71
B) Actitud inquisitiva del juez	71
C) Examen del fondo litigioso con planteamientos antiformalistas y de economía procesal	72
D) La revocación de decisiones de inadmisión ha de procurar ir acompañada de resolución sobre el fondo.	72
3.4. Posición activa en la ejecución de sentencias	73
IV. Los coletazos de la jurisdicción revisora	75
V. Justicia digital no es justicia deshumanizada	76
VI. Conclusiones	77

2 La supletoriedad de la LEC respecto del procedimiento contencioso-administrativo <i>por</i> Fernando BARCIA GONZÁLEZ	79
I. Marco jurídico general	81
II. Remisión e integración de lagunas	82
2.1. Tipos de remisión por supletoriedad	82
2.2. Mecanismos de integración	83
A) La tesis de la autointegración de la LJCA	83
B) La tesis de la Ley de Enjuiciamiento Civil como verdadera norma procesal común	83
2.3. Posición del Tribunal Supremo	84
III. <i>Corpus</i> jurisprudencial	84
3.1. El sistema de plazos procesal contencioso-administrativo	85
3.2. Intervención y personación de las partes procesales	85
3.3. El régimen de prueba	87
3.4. Medidas cautelares	88
3.5. Sistema de ejecución	89
3.6. Incidencia en el régimen de costas	90
3 La competencia territorial: artículo 14 de LJCA <i>por</i> Carlos GARCÍA DE LA ROSA	93
I. Competencia territorial en la jurisdicción contencioso-administrativa	95
1.1. Clave normativa	95
1.2. Criterios legales	95
II. El fuero electivo	96
2.1. Antecedentes	96
2.2. Ámbito material de la regla	98
A) Personal	99
B) Propiedades especiales	99
C) Sancionador	100
D) Responsabilidad patrimonial	101
III. Fuero del lugar donde radican los inmuebles	102
IV. La excepción a las reglas especiales: art. 14.2 LJCA	103
V. La incidencia de las normas de distribución de asuntos en la determinación de la competencia por razón del territorio	104
VI. Tratamiento procesal de la competencia territorial	106
VII. Bibliografía	108
4 La impugnación de los actos políticos del gobierno <i>por</i> José GUERRERO ZAPLANA	109
I. Planteamiento	111
II. La judicialización de la vida pública	114
III. Jurisprudencia del Tribunal Supremo	115
3.1. Criterios generales	115

3.2.	Criterios sectoriales específicos según la Sala Tercera	116
A)	La concesión de indultos	116
B)	Estado de alarma	117
C)	Actividad parlamentaria	118
D)	Política internacional	119
E)	Documentación declarada secreta	121
5	Los actos firmes, confirmatorios y reproductorios <i>por</i> María Fer- nanda NAVARRO DE ZULOAGA	123
I.	Actuaciones reproductorias y confirmatorias	125
1.1.	Clave normativa	125
1.2.	Fundamento	125
1.3.	Características	126
II.	Figuras excluidas de la definición legal.	127
2.1.	Enumeración de supuestos	127
2.2.	Examen analítico de los supuestos excluidos	128
A)	Las disposiciones generales.	128
B)	Los actos nulos	128
C)	Los actos que han sustituido a un acto anulado	129
D)	Los actos con apoyo directo en normativa comunitaria, cuyo cumplimiento resulta ineludible.	130
E)	Actos sancionadores en relación a actos previos firmes. . .	130
F)	Los actos presuntos	131
G)	Los pagos de haberes mensuales a los funcionarios públi- cos.	131
H)	Los actos aclaratorios.	131
I)	Los actos de ejecución de actos anteriores cuando se se- paren de aquel acto o no se adecúen a la legalidad vigente	131
J)	Las multas coercitivas	132
2.3.	Algunos supuestos de actuaciones aparentemente consentidas. .	132
III.	Conclusiones	132
6	La singular legitimación de las personas jurídicas privadas en la última jurisprudencia <i>por</i> Juan José CARBONERO REDONDO	135
I.	Introducción	137
II.	La problemática de la legitimación de las personas jurídicas.	138
III.	El examen casuístico	141
IV.	Conclusiones	143
7	Tres cuestiones controvertidas en relación con la legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo <i>por</i> Rafael FERNÁN- DEZ MONTALVO	145
I.	Introducción: del interés directo al interés legítimo	147

II.	Legitimación y cesión de créditos litigiosos frente a las administraciones públicas	149
III.	La limitación de la legitimación de los partidos políticos para recurrir en vía contencioso-administrativa y el reconocimiento de dicha legitimación a una fundación para impugnar el Real Decreto 926/2022, de 31 de octubre, que nombraba a la presidenta del Consejo de Estado	152
IV.	La carencia de legitimación activa de los titulares de equity swaps en el contencioso-administrativo para la impugnación del precio equitativo de una OPA aprobado por la CNMV: consideraciones sobre la STS 1232/2022, de 3 octubre	153

8 Las prohibiciones para recurrir del artículo 20 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa *por* María del Pilar GARCÍA RUIZ.

I.	Preliminar	159
II.	La legitimación activa y el interés legítimo para el acceso a la jurisdicción	159
III.	El impedimento legal para el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa	161
	3.1. Clave normativa	161
	3.2. Prohibiciones para recurrir: ¿restricción de la tutela judicial efectiva?	162
	3.3. El Tribunal Supremo ante las prohibiciones para recurrir: la jurisprudencia tras la aprobación de la Constitución y vigente aún la Ley de 1956.	162
IV.	Jurisprudencia sobre el artículo 20 de la Ley 29/1998, de 13 de julio	165
	4.1. La impugnación de la actividad administrativa por órganos de la misma y por los miembros de los órganos colegiados.	165
	A) La STS de 12 de diciembre de 2016: criterios para la interpretación del artículo 20.a)	166
	B) La excepción a la prohibición: «... salvo que una Ley lo autorice expresamente»	167
	4.2. La prohibición de impugnar la actividad administrativa por los particulares cuando obren por delegación o como meros agentes o mandatarios de ella	168
	4.3. Las Entidades de Derecho público dependientes o vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o a las Entidades Locales.	170
	A) Las Cámaras de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, así como las Cofradías de Pescadores	171
	B) Las Comunidades de Regantes	172
	C) Los Consejos Reguladores.	173
	D) Las Autoridades Portuarias.	173
	E) Las Universidades públicas.	175
V.	Conclusiones	176

9 Representación y defensa de las partes: exigencia y subsanación	
<i>por</i> Guillermina YANGUAS MONTERO	177
I. Introducción	179
II. Representación y defensa de los particulares	179
2.1. Actuaciones ante órganos unipersonales	179
A) Acreditación de la representación y designación de abogado.	180
B) La representación por los abogados de oficio en el ámbito de la extranjería	180
C) Subsanación de la representación	182
2.2. Actuaciones ante órganos colegiados.	184
2.3. Postulación de los funcionarios públicos en los procesos en materia de personal	184
III. Representación y defensa de entes públicos.	187
10 El codemandado en el proceso contencioso-administrativo	
<i>por</i> María Amalia BOLAÑO PIÑEIRO	189
I. Configuración legal del codemandado.	191
1.1. Concepto y regulación	191
1.2. La carga del emplazamiento	191
1.3. Posición procesal.	193
II. Diferencias respecto del proceso civil	194
III. Supuestos típicos	196
3.1. Posición procesal en el supuesto de responsabilidad de varias Administraciones Públicas	196
3.2. Posición de las aseguradoras en los procesos de responsabilidad patrimonial	197
3.3. La cuestión de la personación de los funcionarios implicados en la responsabilidad patrimonial.	199
IV. Doctrina casacional sobre la figura.	200
4.1. Cuestiones resueltas.	200
4.2. Cuestiones pendientes	200
11 Los plazos para formular recurso contencioso-administrativo	
<i>por</i> Luis Ángel GOLLONET TERUEL.	203
I. Consideraciones previas	205
II. Reglas generales de cómputo	205
2.1. Actos expresos.	205
2.2. Actuaciones presuntas	207
2.3. Vía de hecho.	207
2.4. Inactividad	208
III. Supuestos especiales	208

12 La cuestión de la rehabilitación de plazos: artículo 128 de la LJCA <i>por Miguel PARDO CASTILLO</i>	211
I. Introducción	213
II. Improrrogabilidad de los plazos.	214
III. La rehabilitación de plazos	214
3.1. Rehabilitación.	214
3.2. Ámbito de aplicación.	215
IV. Exclusiones	216
4.1. Interposición del recurso de casación	216
4.2. Escrito de interposición del recurso y demás recursos. Plazo para la subsanación de un defecto procesal	216
4.3. Falta de personación ante el órgano judicial que se ha declarado competente tras la válida interposición del recurso.	217
4.4. Procedimiento abreviado. Escrito de demanda	217
4.5. Caducidad de la instancia.	217
4.6. Otras exclusiones.	218
A) Las medidas cautelares.	218
B) Alegaciones previas.	218
C) La reclamación para completar el expediente	218
D) El plazo para la personación.	219
V. Supuestos singulares	219
5.1. Rehabilitación prematura.	219
5.2. Doble rehabilitación	219
5.3. Posición de la parte contraria	219
VI. Consideración final	220
13 El agotamiento de la vía administrativa <i>por Gema QUINTANILLA NAVARRO</i>	221
I. Introducción	223
II. Supuesto general y sus excepciones.	224
2.1. Recurso contencioso-administrativo contra el acto que pone fin a la vía administrativa	224
2.2. Recurso contencioso-administrativo frente a una disposición general	226
2.3. Litigios entre Administraciones públicas	227
2.4. El procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona	228
2.5. Recurso contencioso-administrativo contra una actuación material de la Administración constitutiva de vía de hecho (art. 30 LJCA).	229
III. Especial referencia al recurso interpuesto contra la desestimación pre-sunta de una solicitud.	229

IV.	Los actos y actuaciones de aplicación de los tributos y los actos de imposición de sanciones tributarias	231
4.1.	Agotamiento de la vía administrativa previa cuando se discute exclusivamente la inconstitucionalidad del amparo normativo	231
4.2.	Agotamiento de la vía administrativa previa cuando está implicado el derecho europeo	233
14	El requerimiento entre administraciones públicas como requisito de impugnación <i>por</i> Hugo Jacobo CALZÓN MAHÍA	235
I.	Introducción y marco normativo	237
II.	Naturaleza y objeto del requerimiento previo	238
III.	Sujetos que pueden hacer uso del requerimiento previo	238
IV.	Interpretación favorable al art. 24 CE en el uso de los requerimientos	240
V.	Requisitos en el ejercicio del requerimiento previo	242
5.1.	Sujetos activo y pasivo	242
5.2.	Objeto	242
5.3.	Plazo	242
5.4.	Forma	243
5.5.	Efectos	244
5.6.	Régimen especial	244
VI.	Plazo para la interposición del recurso contencioso administrativo	244
VII.	Breve referencia a las particularidades en materia de contratación y entidades locales	246
VIII.	Bibliografía	247
15	Argumentos, cuestiones y pretensiones. La desviación procesal <i>por</i> Francisco BARRIOS MANRIQUE DE LARA	249
I.	Argumentos, cuestiones y pretensiones	251
1.1.	El objeto del proceso contencioso-administrativo	251
1.2.	Relevancia de las precisiones terminológicas	251
1.3.	Falsos amigos: pretensiones, cuestiones, argumentos y motivos.	253
A)	Las pretensiones	253
B)	Los motivos	254
C)	Los argumentos jurídicos	254
D)	Las cuestiones	254
II.	Tratamiento procesal	255
2.1.	De las pretensiones	255
2.2.	De los motivos	255
2.3.	De los argumentos jurídicos	257
III.	La desviación procesal	257
3.1.	Régimen jurídico	257
A)	Regulación	257
B)	Concepto	257
C)	Supuestos	258

3.2.	Características	258
3.3.	Tratamiento procesal y las inadmisiones parciales.	259
3.4.	Fundamento y efectos de la desviación procesal.	260
	A) Fundamento.	260
	B) Efectos.	260
3.5.	Coordenadas bajo las cuales debe efectuarse el examen sobre la posible concurrencia de desviación procesal	260
3.6.	Criterios jurisprudenciales	262
3.7.	Cuestiones abiertas	264
16	Singularidades procesales de la impugnación de la inactividad <i>por</i> María PRENDES VALLE.	267
I.	Actividad administrativa impugnabile.	269
II.	Inactividad y otras figuras afines	271
	2.1. Silencio, caducidad e inactividad impugnabile de forma autónoma	271
	2.2. Casuística sectorial.	274
III.	Presupuestos	275
	3.1. Requisitos generales	275
	3.2. Que la administración venga obligada a realizar una prestación exigida por un acto jurídico	275
	3.3. Actuaciones administrativas idóneas	276
	A) Disposiciones generales.	276
	B) Actos administrativos	276
	C) Contratos o convenios	277
	D) Los litigios entre Administraciones Públicas	277
	3.4. Requisitos de las obligaciones a cumplir	278
	A) Que se trate de prestaciones concretas	278
	B) Que la fuente de la obligación sea la norma que atribuye la potestad, o un convenio que impone la obligación	278
	C) Que no se trate de inactividad cuya prestación debida se supedite a instrucción o contradicción	279
IV.	Modalidades de inactividad.	279
V.	Reclamación previa	280
VI.	Pretensión	281
VII.	Aspectos procedimentales.	282
	7.1. Concurrencia de procedimientos	282
	7.2. La actividad parcial sobrevenida	282
	7.3. Singularidad de las medidas cautelares.	283
VIII.	Conclusiones.	284
17	Requisitos de impugnación de la vía de hecho <i>por</i> Alicia DÍAZ SANTOS SALCEDO	285
I.	Introducción	287

II.	Concepto	288
III.	Impugnación de la vía de hecho	289
IV.	Pretensiones de la vía de hecho	291
V.	Vía de hecho y medidas cautelares	293
VI.	Ámbitos sectoriales relevantes	294
	6.1. Vía de hecho en materia expropiación forzosa	294
	6.2. Vía de hecho e inspección tributaria	295
18	La impugnación indirecta de disposiciones generales <i>por</i> Carlos CARDENAL DEL PERAL	297
I.	El punto de partida: artículo 26 LJCA	299
II.	Relación jurídico-procesal: legitimación y competencia	299
III.	Objeto del proceso en la impugnación indirecta y consecuencias procesales	303
IV.	La impugnación indirecta como motivo de impugnación: sus contornos	304
	4.1. Relación de causalidad o dialéctica entre la disposición general y el acto de aplicación	304
	4.2. Vicios materiales y vicios formales de la disposición general	305
	4.3. Vulneración del Derecho de la Unión Europea	307
	4.4. Impugnación indirecta de normas forales fiscales	308
V.	¿Impugnación indirecta de actos generales o plúrimos?	308
	5.1. Problemática general	308
	5.2. Algunos supuestos relevantes	309
	A) Bases de convocatorias de procesos selectivos	309
	B) Pliegos de contratación	309
	C) Ponencia de valores y valoraciones catastrales	310
	D) Relaciones de Puestos de Trabajo	311
	5.3. Conclusión	312
19	La cuantía litigiosa <i>por</i> María de los Ángeles BRAÑA LÓPEZ	315
I.	Introducción	317
	1.1. Relevancia	317
	1.2. Claves normativas	318
II.	Momento de fijación de cuantía	318
	2.1. En la demanda	318
	2.2. En la apelación	319
	2.3. En la adhesión	320
III.	Criterios sectoriales	320
	3.1. Disposiciones generales	320
	3.2. Pretensiones económicas fundadas en vulneración de derechos fundamentales	321
	3.3. Retribuciones	321
	3.4. Débitos por cuotas periódicas	322

3.5.	Cuestiones de cotización, encuadramiento o alta	323
3.6.	Informes de vida laboral	323
3.7.	Sanciones de suspensión de funciones	324
3.8.	Justiprecio	324
3.9.	Contratos públicos	325

II.

DESARROLLO

20	El principio <i>pro actione</i>: casos críticos <i>por</i> Carlos MARTINS PIRES	329
I.	Introducción	331
1.1.	La fuerza del derecho a la tutela judicial efectiva	331
1.2.	Doble manifestación del derecho: acceso a la jurisdicción y acceso al recurso	331
1.3.	Impacto en lo contencioso-administrativo	332
II.	Casuística	333
2.1.	<i>Pro actione</i> y artículo 128 LJCA	333
2.2.	<i>Pro actione</i> y aplicación del artículo 52.2 LJCA al procedimiento abreviado	335
2.3.	<i>Pro actione</i> y artículo 46 LJCA, en supuestos de errores materiales en la demanda iniciadora del procedimiento	338
2.4.	<i>Pro actione</i> y silencio administrativo: la interposición del recurso contencioso-administrativo en supuestos manifiestamente extemporáneos	341
2.5.	<i>Pro actione</i> y ejecución de sentencias	343
21	El expediente administrativo: consecuencias procesales del retraso e incumplimiento <i>por</i> José Ramón GIMÉNEZ CABEZÓN	345
I.	Concepto y contenido	347
II.	Regulación procesal	348
2.1.	Requerimiento y remisión	348
2.2.	Recepción y traslado a las partes	350
2.3.	Compleción	351
2.4.	Especialidades	351
III.	Jurisprudencia en la materia	353
3.1.	Sobre la presencia y ausencia del expediente	353
3.2.	Sobre el formato	354
IV.	Cuestiones que inciden en la práctica procesal	356
22	Acumulaciones y ampliaciones: supuestos y consecuencias <i>por</i> Juan María JIMÉNEZ JIMÉNEZ	359
I.	La acumulación en el proceso contencioso	361
1.1.	Introducción	361
1.2.	Régimen y supuestos	361

1.3.	Momento procesal de la acumulación	362
A)	En el escrito de interposición	362
B)	En la demanda	362
II.	La singularidad de la acumulación de pretensiones indemnizatorias . . .	363
2.1.	Derivada de actos administrativos	363
2.2.	Derivada de inactividad administrativa	364
III.	La acumulación por conexión directa	364
IV.	La ampliación o acumulación por inserción	365
4.1.	Ampliación a actuaciones sobrevenidas	365
4.2.	Ampliación de la impugnación de la desestimación presunta a la resolución expresa extemporánea	366
A)	La (inicialmente) preceptiva ampliación del recurso al acto expreso extemporáneo	367
B)	La modulación de la ampliación preceptiva por la jurisprudencia del TS	367
V.	Aspectos procesales vinculados a la ampliación del recurso	368
23	El pleito testigo <i>por</i> Juan Pedro QUINTANA CARRETERO	369
I.	La litigiosidad en masa y el pleito testigo: régimen legal	371
1.1.	La litigiosidad en masa	371
1.2.	El régimen normativo del pleito testigo	372
II.	Ámbito de aplicación del pleito testigo	375
III.	Procedimiento para la aplicación del pleito testigo	377
3.1.	Decisión de tramitar el pleito testigo	377
3.2.	Selección del pleito testigo	378
3.3.	Audiencia de las partes	378
3.4.	Resolución sobre la suspensión	379
3.5.	Alternativas ante la resolución del procedimiento testigo	380
IV.	Instrumentos análogos en la jurisdicción Civil y en el ámbito europeo y una singular medida administrativa	384
4.1.	Jurisdicción Civil	384
4.2.	Ámbito europeo	386
4.3.	Ámbito administrativo	389
V.	Obstáculos para la implantación eficaz del pleito testigo	389
VI.	Medidas para potenciar la aplicación del pleito testigo y otras alternativas para agilizar la resolución de recursos en masa	391
24	Recibimiento a prueba y proposición de medios <i>por</i> Yolanda DE LA FUENTE GUERRERO	393
I.	Claves normativas	395
1.1	Marco constitucional	395
1.2.	Régimen legal contencioso-administrativo	396
1.3.	Supletoriedad de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil	397

II.	Recibimiento a prueba	398
2.1.	Requisitos materiales del recibimiento a prueba	398
2.2.	Requisitos formales del recibimiento a prueba	400
2.3.	Requisitos de tiempo	401
2.4.	Requisitos de forma	401
III.	Requisitos relativos a los medios probatorios	403
3.1.	Carta de identificar y justificar necesidad y/o utilidad	403
3.2.	Interrogatorio de la Administración	404
3.3.	Documental	405
3.4.	Pericial	406
3.5.	Reconocimiento judicial	408
3.6.	Testifical	408
3.7.	Posibilidades de subsanación en el recurso de reposición	409
3.8.	Expediente administrativo	410
A)	¿Incorporación del expediente administrativo a los autos como medio de prueba?	410
B)	Recibimiento del recurso a prueba (o no) para la incorporación del expediente	410
C)	El expediente administrativo no puede completarse por vía de prueba documental	411
D)	Expedientes administrativos ajenos al recurso	411
25	Vía económico-administrativa y nuevas pruebas en vía contencioso administrativa por Eduardo RODRÍGUEZ LAPLAZA	413
I.	Consideraciones generales	415
1.1.	La superación de la jurisdicción revisora	415
1.2.	La extensión del derecho a la prueba	416
II.	Algunos ejemplos forenses de interés	422
2.1.	Prueba no valorada o valorada con motivación insuficiente, o no compartida en vía jurisdiccional, en la vía económico-administrativa	422
2.2.	Prueba nueva en vía jurisdiccional, no practicada en vía económico-administrativa	423
2.3.	Prueba acordada de oficio por la Sala, ante la aportación de documental contable junto al escrito de demanda cuya apreciación escapa a la capacidad técnica del órgano judicial, sosteniendo ambas partes (Administración y administrado) extremos de hecho (contables) radicalmente incompatibles entre sí	425
2.4.	Prueba aportada por el obligado tributario en manifiesto ejercicio abusivo, o de mala fe	425
2.5.	Prueba no practicada en vía económico-administrativa y sí en sede jurisdiccional, que muestra el desacierto de la motivación del TEAR, habiendo éste apreciado insuficiencia de la prueba aportada por la obligada tributaria	425

26 La singularidad del interrogatorio de la Administración <i>por</i> Rafael VILLAFANEZ GALLEGO	427
I. Régimen jurídico y caracteres.	429
1.1. Claves normativas	429
1.2. Naturaleza: ¿privilegio o singularidad?	429
1.3. Justificación y compatibilidad con la tutela judicial efectiva	430
1.4. Irrenunciabilidad.	431
II. Configuración aplicativa del Instituto del art. 315 LEC	431
2.1. Novedades del art. 315 LEC respecto a la regulación precedente	431
2.2. Supletoriedad del art. 315 LEC en el orden contencioso-administrativo.	432
2.3. ¿Singularidad del interrogatorio de la Administración en el procedimiento abreviado?	432
2.4. ¿Interrogatorio de parte o de testigos?	433
2.5. Ámbito subjetivo.	435
III. Desarrollo	435
3.1. Proposición y admisión del interrogatorio de la Administración	435
3.2. Práctica del interrogatorio: proposición de las preguntas, admisión y respuestas de la Administración.	437
IV. Valoración.	440
27 Aproximación a la sana crítica judicial <i>por</i> Carlos MARTINS PIRES	443
I. Consideraciones generales	445
1.1. Necesidad de la valoración ante controversias fácticas	445
1.2. Valoración según la instancia	447
1.3. Anclaje constitucional	448
1.4. Regulación en la Ley de Enjuiciamiento Civil	449
II. La sana crítica en cada medio de prueba	450
2.1. La sana crítica en la valoración del interrogatorio de partes.	450
2.2. La sana crítica en la valoración de la prueba documental	452
2.3. La sana crítica en la valoración de informes periciales.	454
2.4. La sana crítica en la valoración de testigos.	457
A) La valoración razonada	457
B) El caso específico de los testigos-peritos	458
28 El procedimiento abreviado <i>por</i> Evaristo GONZÁLEZ GONZÁLEZ	461
I. Régimen jurídico	463
1.1. Procedimiento de regulación concentrada.	463
1.2. Ámbito de aplicación extensivo excepcionalmente a los órganos colegiados.	466

II.	Procedimiento abreviado	466
2.1.	Especialidades relevantes	466
2.2.	Algunas aclaraciones jurisprudenciales	470
III.	Procedimiento abreviadísimo	471
29	La inaplicación de normas con rango legal por la jurisdicción contencioso-administrativa <i>por</i> Ignacio DE LA CUEVA AELU	473
I.	Introducción	475
1.1.	Vinculación del juez a la Constitución y las leyes	475
1.2.	Sobre el alcance material de la ley	476
II.	Supuestos en los que el órgano judicial puede inaplicar normas legales por su oposición a la constitución	477
2.1.	Normas preconstitucionales	477
2.2.	Legislación delegada que incurre en <i>ultra vires</i>	477
2.3.	La cláusula de prevalencia e inaplicación de normas autonómicas sobrevenidas contrarias a las bases estatales	478
2.4.	Inaplicación de la ley por oposición al Derecho de la Unión Europea y su control a través del recurso de amparo	480
III.	El caso singular del control judicial limitado de normas forales fiscales	483
30	Vista o conclusiones <i>por</i> Estefanía PASTOR DELÁS	485
I.	Consideración general	487
II.	Trámite de vista o conclusiones	488
2.1.	Iniciativa de las partes	488
2.2.	Momento de solicitud	488
2.3.	Necesidad o posibilidad de celebración	488
A)	Proceso sin prueba ni conclusiones	489
B)	Proceso sin prueba pero con conclusiones	489
C)	Proceso con prueba pero sin conclusiones	489
D)	Proceso con prueba y conclusiones	489
2.4.	Decisión de oficio	490
III.	Desarrollo	490
3.1.	Acto formal	490
3.2.	Señalamiento de la vista	490
3.3.	Celebración	491
A)	Celebración de la vista	491
B)	Suspensión de la vista	492
C)	Documentación	493
D)	Las alegaciones sucintas	494
IV.	Limitaciones de su objeto	495
4.1.	Pautas jurisprudenciales	495
4.2.	Criterios asentados	498
4.3.	La excepcional inclusión de motivos o pretensiones nuevas	500
V.	Bibliografía	501

III.

CUESTIONES INCIDENTALES Y PREJUDICIALES

31 Alegaciones previas <i>por</i> María Pilar TESO GAMELLA	505
I. Naturaleza y finalidad.	507
II. Requisitos	508
2.1. Los motivos	508
2.2. La legitimación activa en las alegaciones previas	510
2.3. El plazo	510
2.4. El escrito de formulación de alegaciones previas	511
III. El procedimiento de alegaciones previas	511
3.1. Planteamiento general	511
3.2. Traslado a las partes procesales	511
3.3. Tramitación posterior	512
IV. La resolución que pone fin a las alegaciones previas	512
V. Bibliografía	513
32 La tutela cautelar: el <i>fumus boni iuris</i> <i>por</i> José Luis REQUERO IBÁÑEZ.	515
I. Recepción de la doctrina del <i>fumus boni iuris</i>	517
II. Ideas generales sobre la apariencia de buen derecho	519
III. Supuestos recientes sobre la apariencia de buen derecho.	520
3.1. Crisis del COVID-19	521
3.2. Nombramientos en el ámbito de la Agencia Española de Protección de Datos	522
3.3. Impugnación de la oferta pública de empleo	525
3.4. Impugnaciones en materia electoral	525
IV. Conclusiones.	526
33 Medidas cautelares infrecuentes: positivas. En segunda instancia. En ejecución <i>por</i> Pedro Luis ROAS MARTÍN	529
I. Medidas cautelares infrecuentes: positivas	531
1.1. Antecedentes y régimen vigente.	531
1.2. La cuestión de la suspensión de actos negativos	532
1.3. Supuestos singulares.	535
A) Las medidas para combatir la inactividad	535
B) Las medidas de pago inmediato de débitos contractuales	536
C) La anotación preventiva del recurso contencioso-administrativo	537
II. En segunda instancia	540
III. En ejecución	541

34 Las medidas cautelarísimas <i>por</i> Evaristo GONZÁLEZ GONZÁLEZ	545
I. Generalidades	547
1.1. Régimen	547
1.2. Competencia	548
II. Decisiones judiciales en presencia	549
2.1. Sobre la apreciación de la urgencia	549
2.2. Sobre la procedencia de adoptar la medida	550
2.3. La audiencia posterior a la estimación preliminar	551
2.4. Régimen especial de cautelarísimas frente a la inactividad y vía de hecho	552
III. Utilidad estratégica de las cautelarísimas	552
35 La cuestión de ilegalidad <i>por</i> Carlos CARDENAL DEL PERAL	555
I. Presupuestos	557
1.1. Introducción	557
1.2. ¿Cuándo procede plantear cuestión de ilegalidad?	558
1.3. Dualidad competencial	559
II. Elementos objetivos	560
2.1. Sentencia firme estimatoria	560
2.2. Objeto de la cuestión de ilegalidad	562
2.3. Motivos de la ilegalidad: ¿vulneración del Derecho de la Unión Europea?	563
III. Cuestiones de procedimiento	565
3.1. Plazo	565
3.2. Consecuencias de la falta de planteamiento	565
3.3. Tramitación	565
IV. Sentencia	570
36 Las cuestiones prejudiciales homogéneas en lo contencioso-administrativo <i>por</i> Paloma SANTIAGO ANTUÑA	573
I. Concepto de prejudicialidad homogénea administrativa	575
II. Análisis jurisprudencial sobre la aplicación del art. 43 LEC a la prejudicialidad homogénea en lo contencioso administrativo	576
III. Prejudicialidad casacional. reforma de la Ley 29/1998 LJCA por el RDL 5/2023, de 28 de junio	582
IV. Prejudicialidad homogénea y el planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el TJUE	584
V. Reflexión final	586
37 El planteamiento de la tesis por parte del juez contencioso o la aparición de un tono inesperado <i>por</i> Ricardo FERNÁNDEZ CARBALLO-CALERO	587
I. Consideraciones previas	589

1.1.	Introducción	589
1.2.	El punto de partida: la vía administrativa previa.	589
1.3.	Demanda y su contestación (dos extremos de una misma cuerda)	590
II.	El pintor sale a escena.	591
2.1.	¿Lee el juez la demanda y la contestación? Sin duda, pero... ¿cuándo?	591
2.2.	¿Un freno de emergencia?	593
III.	La necesaria salvaguarda de los principios en LIZA.	593
3.1.	¿De verdad podemos tildar al juez de «entrometido»?	594
3.2.	El respeto a los principios de contradicción y congruencia	595
3.3.	Entonces... ¿Qué es la tesis?	596
IV.	Hipótesis singulares	597
4.1.	Extensión del enjuiciamiento reglamentario	597
4.2.	¿Tesis en apelación?	597
V.	Epílogo	599

38 Cuestiones de inconstitucionalidad *por* Miguel HERNÁNDEZ SERNA

I.	La cuestión de inconstitucionalidad como proceso de control abstracto	603
II.	Sujeto: órgano judicial... ¿en función jurisdiccional?	606
III.	Objeto: normas o actos con fuerza de ley	607
IV.	Momento procesal oportuno: prejudicialidad.	608
V.	Requisitos de procedimiento	610
5.1.	Audiencia a todas las partes y al Ministerio Fiscal.	610
5.2.	Contenido de la providencia	611
5.3.	Duda propia	612
5.4.	Carácter subsanable	613
VI.	Forma (auto de planteamiento)	613
6.1.	Vinculación con la duda suscitada a las partes	613
6.2.	Juicios de aplicabilidad y relevancia	613
A)	Juicio de aplicabilidad; en especial, la prevalencia de las normas estatales sobre las autonómicas (art. 149.3 CE)	614
B)	Juicio de relevancia.	617
6.3.	Carga de argumentar la inconstitucionalidad	618
6.4.	Motivación de la decisión de no plantear la cuestión	619

39 Las cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los jueces nacionales *por* Joaquín HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO.

I.	La razón de ser de la cuestión prejudicial.	623
II.	Modalidades de cuestiones: validez e interpretación	624
III.	La noción de órgano jurisdiccional	626
IV.	La decisión de plantear cuestión prejudicial: las condiciones sustantivas	626

V.	La decisión de plantear cuestión prejudicial	629
5.1.	Las condiciones formales	629
5.2.	Efectos	630

IV.

TERMINACIÓN

40	La renuncia y el desistimiento en el procedimiento contencioso-administrativo <i>por</i> Inmaculada RODRÍGUEZ FALCÓN	635
I.	Planteamiento	637
II.	Renuncia y desistimiento: diferencias	637
III.	Requisitos subjetivos del desistimiento	640
3.1.	La voluntad de abandonar el procedimiento	640
3.2.	Intervención de las partes en el procedimiento	641
A)	Demandante o recurrente	641
B)	Intervención de la parte demandada o recurrida y del Ministerio Fiscal	642
IV.	Requisitos objetivos	643
4.1.	Requisitos de actividad	644
A)	Plazo	644
B)	Desistimiento antes de la sentencia	644
C)	Desistimiento tras la sentencia en la fase del recurso	646
D)	El desistimiento en la fase de ejecución de sentencia	647
V.	Efectos del desistimiento	648
5.1.	Costas procesales	648
5.2.	Desistimiento por satisfacción extraprocesal	649
41	Retroacción del procedimiento vs. resolución de fondo en sentencia <i>por</i> Jaime LOZANO IBÁÑEZ	651
I.	A qué nos referimos cuando nos referimos a la retroacción de actuaciones. retroacciones homogéneas y heterogéneas	653
II.	Panorama legal	654
III.	Orden de retroacción explícita o implícita	655
IV.	Retroacción de actuaciones y reiteración de actos	656
V.	Retroacción de actuaciones y carácter revisor de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	658
VI.	Retroacción de actuaciones en procedimientos tendentes a generar actos favorables	659
VII.	Retroacción de actuaciones en procedimientos tendentes a generar actos favorables cuando la decisión incluye importantes componentes discrecionales	660
7.1.	Procesos selectivos	661
7.2.	La revocación de actos de gravamen	664
7.3.	La impugnación de reglamentos o planes urbanísticos	665

7.4. Indulto	666
VIII. Retroacción de actuaciones en procedimientos tendentes a generar actos favorables cuando se ha omitido un trámite de especial relevancia institucional y, en particular, el dictamen preceptivo de un consejo consultivo	666
IX. Retroacción de actuaciones en procedimientos tendentes a generar actos favorables cuando la incorrecta tramitación del procedimiento o la falta de motivación priva de elementos esenciales de decisión	668
X. Retroacción de actuaciones en procedimientos tendentes a generar actos de gravamen	669
XI. Retroacción de actuaciones en procedimientos tendentes a generar actos de gravamen: la retroacción en materia tributaria	672
11.1. La distinción entre «defectos formales» y «defectos sustantivos»	672
11.2. El plazo para culminar el procedimiento tras la retroacción	673
11.3. Retroacción en sanciones tributarias	673
XII. El control de la ejecución de la retroacción de actuaciones	674
XIII. Conclusiones	675
42 Allanamiento y reconocimiento de pretensiones en vía administrativa <i>por</i> Lucía Déborah PADILLA RAMOS	677
I. Introducción	679
II. Allanamiento	679
2.1. Regulación	679
2.2. Concepto	679
2.3. Requisitos	679
2.4. Procedimiento	680
2.5. Efectos	680
III. Reconocimiento de la pretensión en vía administrativa	681
3.1. Regulación	681
3.2. Concepto	681
3.3. Requisitos	681
3.4. Procedimiento	682
3.5. Efectos	682
3.6. Costas procesales	682
3.7. Diferencia con la pérdida sobrevenida de objeto	683
IV. Diferencias	684
43 Los límites de las sentencias invalidantes de reglamentos. El artículo 73 LJCA <i>por</i> Ramón SASTRE LEGIDO	687
I. Introducción	689
II. Los reglamentos ilegales	690
2.1. La nulidad de pleno derecho	690
2.2. La inaplicación	692
III. Vicios del reglamento. vicios formales y vicios sustantivos	693

IV.	Vías de impugnación de los reglamentos ilegales	696
V.	La sentencia anulatoria del reglamento	698
	5.1. Contenido	698
	5.2. Límites	699
	5.3. Efectos	700
VI.	Consecuencias de la nulidad del reglamento sobre los actos dictados en su aplicación. El artículo 73 LJCA.	702
	6.1. Fundamento	703
	6.2. Alcance.	704
VII.	El artículo 19.2 LRHL.	705

44	La pérdida de objeto del litigio <i>por</i> Francisco BARRIOS MANRIQUE DE LARA.	709
I.	Consideraciones generales	711
	1.1. Regulación normativa	711
	1.2. Concepto	712
	1.3. Notas características.	712
	1.4. Fundamento	712
	1.5. Naturaleza	713
II.	Requisitos	713
	2.1. Completitud	713
	2.2. Plenitud del agotamiento del interés legítimo	713
	2.3. Apreciable a instancia de parte o de oficio.	715
	2.4. Sustraída a la disposición de las partes	715
III.	Algunos supuestos	715
	3.1. Medidas cautelares.	715
	3.2. Ejecución provisional	716
	3.3. Actos administrativos con ineficacia sobrevenida	716
	3.4. Disposiciones generales inválidas o no vigentes	716
	3.5. Actos generales peculiares	719
	3.6. Decaimiento procesal	720
IV.	Forma	722
V.	Costas	722
VI.	Otros efectos	722

45	La mediación en el recurso contencioso-administrativo <i>por</i> Luis Miguel BLANCO DOMÍNGUEZ	725
I.	Consideraciones generales	727
	1.1. Introducción.	727
	1.2. Premisas de su aplicación en la justicia administrativa.	728
II.	Base legal para la mediación intrajudicial	729
III.	Las funcionalidades de la mediación intrajudicial	730
IV.	La mediación intrajudicial en el artículo 77 LJ	731
	4.1. Integración del régimen.	731

4.2.	Procedimientos contencioso-administrativos a los que les resulta aplicable	731
4.3.	Recursos de apelación y de casación	732
4.4.	Ejecución de sentencias	733
4.5.	Materias	734
V.	Procedimiento	735
5.1.	Iniciativa para la aplicación del artículo 77 LJ	735
5.2.	Momento	735
5.3.	Efectos	736
VI.	El acuerdo al amparo del artículo 77 LJ	737
6.1.	Efectos procesales y administrativos	737
	A) Terminación del procedimiento	737
	B) Impacto sobre la actuación administrativa	737
6.2.	Control judicial específico	738
6.3.	Ejecución del acuerdo adoptado	739
6.4.	El acuerdo y la cosa juzgada	739
46	Las costas procesales en litigios de escasa cuantía <i>por</i> Joaquín MORENO GRAU	741
I.	Planteamiento	743
II.	Jurisprudencia nacional	745
	2.1. Pronunciamientos en el orden contencioso-administrativo	745
	2.2. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional	746
III.	Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea	748
IV.	Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos	750
	4.1. Pronunciamientos relacionados con litigios de escasa cuantía	750
	4.2. Implicaciones de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos	751
	A) El valor de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para el Tribunal Constitucional	751
	B) El valor de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para la jurisdicción ordinaria	752
V.	Conclusiones	754
VI.	Todo puede empeorar: nota de emergencia sobre la limitación de las costas del Real Decreto Ley 6/2023	756
	6.1. Las costas en primera o única instancia	757
	6.2. Las costas en los recursos	758
	6.3. El futuro	759
47	La cosa juzgada en lo contencioso administrativo <i>por</i> Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE	761
I.	La clásica doctrina jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la cosa juzgada	763
II.	El doble efecto de la cosa juzgada: vinculación positiva y negativa	765

III.	La excepción de cosa juzgada ¿frente a la interposición o frente a la demanda?	766
IV.	Una especificidad concreta: las reclamaciones frente al incumplimiento o la inexecución de un convenio suscrito con una administración	767
V.	La cosa juzgada y el silencio administrativo	768
VI.	La cosa juzgada, la revisión de oficio y el Algarrobico	769

V.

MEDIOS IMPUGNATORIOS

48	Aclaración y complemento de autos y sentencias: posibilidades y límites <i>por</i> María ABELLEIRA RODRÍGUEZ	775
I.	Introducción	777
II.	Aclaración de sentencias y autos	777
	2.1. Marco legal y caracterización del incidente de aclaración	777
	2.2. Posibilidades de la solicitud de aclaración de sentencias y autos. El contenido de la aclaración puede ser referirse a conceptos oscuros, rectificación de errores materiales o subsanación de omisiones	779
	2.3. Procedimiento de aclaración de sentencias y autos.	780
	2.4. Límites en el mecanismo de la aclaración de sentencias y autos.	781
III.	Complemento de sentencias y autos	782
	3.1. Marco legal y caracterización.	782
	3.2. Posibilidades del complemento de sentencias y autos. El contenido de la omisión pueden ser pretensiones o motivos esenciales.	783
	3.3. El procedimiento de complemento de sentencias y autos.	785
	3.4. Límites del complemento de sentencias y autos.	786
49	El recurso de reposición contra resoluciones judiciales <i>por</i> Alfonso RINCÓN GONZÁLEZ-ALEGRE	789
I.	Introducción	791
II.	Providencias y autos recurribles en reposición	792
III.	Providencias y autos no recurribles en reposición.	794
IV.	Régimen procesal del recurso de reposición	796
50	La doble instancia en la jurisdicción contenciosa. La doctrina Saquetti <i>por</i> José María SEGURA GRAU	799
I.	Consideraciones previas	801
	1.1. Introducción.	801
	1.2. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional.	801
II.	La sentencia <i>Saquetti</i>	803
	2.1. La naturaleza punitiva de la actuación pública y no la calificación interna determina la garantía del doble enjuiciamiento . . .	803

2.2.	Caso Saquetti: antecedentes y normativa aplicada	804
A)	Antecedentes	804
B)	Calificación delictiva de la infracción por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos	805
C)	Procedencia del beneficio de la garantía jurisdiccional.	806
D)	Verificación de la suficiencia de los cauces de revisión internos.	807
III.	La STS de 25 de noviembre de 2021.	808
3.1.	Los hechos de la sentencia	808
3.2.	El examen de los criterios <i>Engel</i>	809
3.3.	El recurso de casación como medio de revisión de la sentencia	809
IV.	Breve análisis crítico.	811
V.	Cuestiones pendientes de ser resueltas	815
5.1.	La flexibilización de la admisión de recursos de casación	815
5.2.	La hipotética e improbable reforma legal para la automática admisión del recurso de casación para actos sancionadores, incluyendo cuestiones probatorias	817
5.3.	La problemática de las sanciones de menor cuantía enjuiciadas por órganos jurisdiccionales unipersonales.	817

51	La prueba en el recurso de apelación <i>por</i> María Soledad GAMO SERRANO	821
I.	Introducción	823
II.	Solicitud de recibimiento a prueba. Requisitos formales.	825
2.1.	Solicitud expresa	825
2.2.	Iniciativa probatoria. Posibilidad de acordar prueba de oficio en la apelación.	826
2.3.	Contenido de la solicitud.	829
III.	Solicitud de recibimiento a prueba. Requisitos sustantivos o materiales	830
3.1.	Previa proposición de los medios probatorios en la instancia. Documentos de fecha posterior y hechos nuevos.	831
3.2.	Inadmisión o falta de practica de los medios probatorios a que viene referida la solicitud formulada ante el Tribunal <i>ad quem</i>	835
3.3.	Diligencia procesal de la parte proponente	835
3.4.	Pertinencia y utilidad de los medios probatorios propuestos	838
IV.	Resolución sobre la solicitud de recibimiento del pleito a prueba	839
4.1.	Órgano competente	839
4.2.	Forma y plazo de la resolución judicial	839
V.	Práctica de prueba en segunda instancia.	841

52	La revocación de sentencias declaratorias de la inadmisibilidad con ocasión del recurso de apelación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo <i>por</i> María Belén CASTELLÓ CHECA.	843
I.	Introducción	845

II.	Análisis de los preceptos	846
III.	Auto de admisión del Tribunal Supremo.	848
IV.	Situación actual	851

53 El recurso de casación ante el Tribunal Supremo: origen, finalidad y valoración general *por* Francisco José NAVARRO SANCHÍS. 853

I.	El nuevo modelo de recurso de casación administrativo que establece la ley orgánica 7/2015, de 21 de julio	855
II.	El propósito de la reforma operada por Ley Orgánica 7/2015: el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia como elemento medular	857
III.	Las iniciativas que fructificaron en el vigente régimen casacional.	858
IV.	La relevancia otorgada al trámite de admisión del recurso en una primera fase (por razones lógicas en un sistema recién alumbrado) que debía dar paso a una nueva situación: la necesidad de que la sentencia ocupe la posición que le corresponde como verdadero eje del nuevo recurso de casación	859
V.	Reflexiones sobre la experiencia judicial acerca de la aplicación del recurso de casación nuevo en estos primeros años de funcionamiento	860
	5.1. Cambios en el modelo.	860
	5.2. La vista pública	862
	5.3. La deseable celeridad	863
VI.	Balance de los primeros años de andadura de la vigente casación.	863
VII.	Un viejo dilema que se encamina a su desaparición	864

54 El recurso de casación estatal: preparación y admisión *por* Diego CÓRDOBA CASTROVERDE 867

I.	Introducción	869
II.	Fase de preparación	871
	2.1. Legitimación	871
	2.2. Lugar de presentación y plazo	872
	2.3. Resoluciones impugnables	872
	A) Sentencias de juzgados unipersonales	872
	B) Autos recurribles.	872
	C) Resoluciones del Tribunal de Cuentas	873
	D) Autos que resuelven incidentes de nulidad de actuaciones	873
	E) Autos que fijan la competencia objetiva de un Tribunal	873
	2.4. Identificación de las normas infringidas	873
	2.5. Juicio de relevancia	875
	2.6. Justificación del interés casacional objetivo	875
	2.7. Agotamiento de las vías previas en las infracciones procesales	877
III.	Fase de admisión	878
	3.1. Fase de admisión ante el Tribunal de instancia.	878
	3.2. Fase de admisión ante el Tribunal Supremo	881

IV.	El auto de admisión	882
4.1.	Forma y motivación	882
4.2.	El interés casacional objetivo	883
4.3.	El caso de la interpretación contradictoria con precedentes jurisdiccionales.	885
4.4.	Supuestos de presunción de interés casacional objetivo	886
4.5.	El apartamiento de la jurisprudencia existente	887
55	El recurso de casación: interposición y oposición. La sentencia <i>por</i> Francisco José NAVARRO SANCHÍS.	889
I.	El escrito de interposición del recurso de casación	891
II.	La regulación de los escritos de interposición y oposición, según la jurisprudencia de la Sala Tercera	893
2.1.	No es aplicable al escrito de interposición del recurso de casación la posibilidad de rehabilitación de plazos procesales del artículo 128.1 LJCA.	893
2.2.	La determinación del interés casacional y la identificación de las normas que serán objeto de interpretación, hecha en el auto de admisión, no restringe el desarrollo y el contenido del escrito de interposición.	894
2.3.	Personación ante el Tribunal Supremo en la que, simultáneamente, se interpone el recurso. La interposición es prematura, y debe tenerse por no puesta.	895
III.	El escrito de oposición	895
IV.	La sentencia de casación	896
4.1.	Contenido de la sentencia	896
4.2.	Incidencia del auto de admisión sobre el ámbito de examen y pronunciamiento de la sentencia que decide el recurso de casación	896
4.3.	La Sala solo puede inadmitir el recurso de casación cuando el escrito de interposición no exponga razonadamente por qué han sido infringidas las normas o la jurisprudencia que se identificaron en el escrito de preparación, o no precise el sentido de las pretensiones que la parte deduce y de los pronunciamientos que solicita	898
V.	Sobre las solicitudes de rectificación, subsanación y/o complemento de la resolución del recurso de casación, y el incidente de nulidad de actuaciones	899
5.1.	No son un recurso procesal que permita un nuevo enjuiciamiento y decisión de las cuestiones que ya fueron analizadas y resueltas en la resolución judicial	899
5.2.	Los incidentes de nulidad de actuaciones son resueltos por la propia Sala que dictó la resolución cuya nulidad se pide.	900

56 El recurso de casación autonómica <i>por</i> Carmen BRAVO DÍAZ . . .	901
I. Régimen legal	903
II. Marco de la jurisprudencia constitucional	903
III. Reflexión crítica	914
57 El recurso de queja <i>por</i> Pedro ESCRIBANO TESTAUT	915
I. Consideraciones generales	917
1.1. La importancia del recurso de queja en el conjunto del sistema procesal contencioso-administrativo	917
1.2. Naturaleza, finalidad, y regulación positiva	918
II. Presupuestos procesales	920
2.1. Resoluciones recurribles	920
2.2. Plazo y lugar de interposición	922
2.3. Formalidades procesales	923
2.4. Partes intervinientes	924
III. Contenido impugnatorio del recurso de queja	924
IV. Tramitación procesal y resolución	927
V. Propuestas de reforma del sistema legal vigente	930
58 El incidente de nulidad de actuaciones <i>por</i> Ángel AROZAMENA LASO	933
I. Regulación	935
II. Reformas	936
III. Interpretación	937
3.1. Finalidad	937
3.2. La jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo	937
A) ATS de 11 de diciembre de 2017, rec. 3711/2017	937
B) La posición de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ante los incidentes de nulidad	939
3.3. La doctrina del Tribunal Constitucional	940
3.4. La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos	941
3.5. A modo de síntesis del actual estado de situación: la STC 39/2023, de 8 de mayo	943
IV. Bibliografía	945
59 Emplazamientos y nulidad de actuaciones <i>por</i> Yolanda DE LA FUENTE GUERRERO	947
I. Emplazamiento y derecho de defensa	949
1.1. Relevancia de los emplazamientos para el derecho de defensa en la jurisprudencia constitucional	949
1.2. La indefensión constitucionalmente relevante por falta de em- plazamiento	951
1.3. Regulación legal	951

II.	Sujeto activo para realizar los emplazamientos	952
III.	Sujeto pasivo	953
	3.1. Interesados (en general)	953
	3.2. Interesados en la impugnación de disposiciones generales.	954
	3.3. Emplazamiento de la Administración	955
IV.	Actividad jurisdiccional	955
	4.1. Determinación de los emplazamientos debidos	955
	4.2. Práctica de las notificaciones del emplazamiento	956
	A) Criterio general	956
	B) Especialidades en materia de contratación.	957
	C) Emplazamiento en el recurso de lesividad.	957
	D) Emplazamiento en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona.	957
V.	El emplazamiento edictal	957
	5.1. Regulación	957
	5.2. Criterios de la jurisprudencia constitucional	958
	5.3. El conocimiento extraprocésal	961
VI.	Efectos del indebido emplazamiento	962

60 El recurso de revisión de sentencias firmes *por* Pedro ESCRIBANO TESTAUT

	60 El recurso de revisión de sentencias firmes <i>por</i> Pedro ESCRIBANO TESTAUT	965
I.	Consideraciones generales	967
	1.1. Naturaleza	967
	1.2. Régimen legal específico	969
	1.3. Efectos de la sentencia estimatoria	969
II.	Las causas o motivos de revisión; su significación y contenido	970
	2.1. Motivos: enunciación legal	970
	2.2. Análisis específico de la apreciación jurisprudencial de cada motivo	971
	A) Recuperación de documentos decisivos (apartado 1.a)	971
	B) Falsedad documental (apartado 1.b)	972
	C) Falso testimonio (apartado 1.c)	972
	D) Cohecho, prevaricación, violencia u otra maquinación fraudulenta (apartado 1.d)	973
	E) Violación de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y sus Protocolos (apartado 2º).	974
III.	Resoluciones recurribles, competencia, legitimación y plazo	974
	3.1. Resoluciones recurribles	974
	3.2. Competencia	974
	3.3. Legitimación.	975
	3.4. Plazo	975
IV.	Tramitación procesal y resolución.	977

4.1.	Singularidad de la actividad probatoria	977
4.2.	Terminación	978
4.3.	Prohibición de concurrencia de demanda de revisión y de error judicial	980
61	El recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional: análisis práctico de los motivos de inadmisión a la luz de la doctrina constitucional <i>por</i> Andrés BARRAGÁN ANDINO	983
I.	Introducción	985
II.	Extemporaneidad del recurso de amparo	985
2.1.	Extemporaneidad simple	986
2.2.	Extemporaneidad derivada del empleo de recursos manifiestamente improcedentes.	986
III.	Falta de agotamiento de la vía judicial y falta de denuncia de vulneración	989
3.1.	La falta de agotamiento	989
3.2.	La falta de agotamiento por no acudir al incidente de nulidad de actuaciones.	992
3.3.	El defectuoso agotamiento	994
3.4.	La falta de denuncia de la vulneración.	995
IV.	Especial trascendencia constitucional (etc.) del recurso de amparo: falta de justificación, insuficiente justificación, y falta de etc.	996
4.1.	Carga de justificación por el recurrente.	997
4.2.	Apreciación por el TC.	998
V.	Inexistencia de lesión	1000
VI.		
EJECUCIÓN		
62	Interesados y afectados en la ejecución de sentencias <i>por</i> José Damián IRANZO CERREZO	1003
I.	Consideraciones generales	1005
II.	Indefinición de la doctrina constitucional y fijación de doctrina legal	1005
III.	Límites al delimitar las « <i>personas afectadas</i> ».	1008
IV.	Legitimación de las « <i>personas afectadas</i> » en la ejecución de sentencias y acción pública	1008
V.	Conclusiones	1012
63	Presupuestos de la extensión de efectos de sentencias <i>por</i> Trinidad CUESTA CAMPUZANO	1015
I.	Consideraciones generales	1017
1.1.	Régimen legal.	1017
1.2.	Fundamento	1017
II.	Materias que admiten la extensión de efectos.	1018

III.	Sentencias susceptibles de extensión de efectos.	1019
IV.	Requisitos	1020
	4.1. Situación idéntica	1021
	4.2. Plazo	1021
	4.3. La ausencia de contraindicación procesal por seguridad jurídica	1022
V.	Tramitación.	1024
VI.	Recursos	1026
VII.	El pleito testigo	1026
64	La inejecutibilidad de sentencias desestimatorias <i>por</i> Inés HUERTA GARICANO	1029
I.	El derecho constitucional a la ejecución de sentencias	1031
II.	Evolución jurisprudencial: análisis crítico.	1031
III.	Conclusiones	1034
65	La ejecución provisional de sentencias <i>por</i> Daniel PRIETO FRANCOS	1035
I.	Consideraciones generales	1037
	1.1. Régimen legal.	1037
	1.2. ¿Regla general o supuesto excepcional?	1038
	1.3. Requisitos de la ejecución provisional	1039
II.	Ejecución provisional de sentencias que anulan disposiciones de carácter general	1040
III.	La ejecución provisional de sentencias en el ámbito del procedimiento especial de derechos fundamentales	1041
IV.	Algunos supuestos sectoriales	1043
V.	Ejecución provisional y medidas cautelares	1044
VI.	Conclusiones	1044
66	Colaboración en la ejecución de sentencias <i>por</i> Rafael VILLAFANEZ GALLEGO	1047
I.	Introducción	1049
II.	Ejecutar y hacer ejecutar lo juzgado	1050
	2.1. El art. 24 CE como clave de bóveda de la justicia	1050
	2.2. La beligerancia judicial en la ejecución de sentencias	1052
	2.3. Aspectos objetivo y subjetivo de la ejecución de sentencias	1056
III.	Aspecto subjetivo de la ejecución de sentencias (derecho subjetivo)	1056
	3.1. Convergencia de normativa internacional y constitucional en la misión del juez	1056
	3.2. Dimensión positiva del derecho a la ejecución	1058
	A) Plazo	1058
	B) Contenido	1059
	C) Fin.	1062
	3.3. Dimensión negativa del derecho a la ejecución	1062

IV.	Aspecto objetivo (garantía institucional)	1065
4.1.	Expresión irrenunciable del Estado de Derecho.	1065
4.2.	Cumplimiento espontáneo y ejecución forzosa del fallo judicial	1066
	A) Art. 104 LJCA	1067
	B) Art. 106.4 LJCA.	1068
	C) Art. 107.1 LJCA.	1068
	D) Art. 108 LJCA	1068
	E) Art. 112 LJCA: la ultima ratio	1070
4.3.	Deber de colaboración de las partes procesales y deber de cola- boración de todas las personas públicas y privadas	1070
4.4.	Ejecución fraudulenta e incumplimiento administrativo disimu- lado o indirecto del fallo judicial.	1071
67	Las multas coercitivas y otros mecanismos para asegurar la eje- cución de sentencias <i>por</i> Miguel PARDO CASTILLO	1075
I.	Introducción	1077
II.	Multas coercitivas	1078
2.1.	Naturaleza	1078
2.2.	Principios que orientan su aplicación	1079
2.3.	Legitimación.	1079
2.4.	Ámbito.	1080
2.5.	Momento en que pueden adoptarse	1080
2.6.	Trámites previos	1081
	A) Audiencia a las partes	1081
	B) Responsabilidad	1081
	C) Apercibimiento	1082
2.7.	Cuantía.	1082
2.8.	Frecuencia de las multas.	1083
2.9.	Otras cuestiones	1083
III.	Medios específicos de ejecución de sentencias que condenan al abono de una cantidad líquida.	1083
3.1.	Intereses legales	1083
3.2.	Intereses del art. 106.3.	1084
3.3.	Compatibilidad de intereses legales.	1085
3.4.	Ampliación del crédito	1085
3.5.	Trastorno grave a la Hacienda	1085
IV.	Referencia a las especialidades en la ejecución de sentencias de conde- na a realizar una actividad.	1086
4.1.	Artículo 108.1.a)	1086
4.2.	Artículo 108.1.b).	1087
4.3.	Artículo 108.2.	1088
V.	Responsabilidad penal	1089
VI.	Consideración final	1089

68 Las garantías para la ejecución de demoliciones derivadas de sentencias <i>por Ana RUFZ REY</i>	1091
I. Introducción	1093
1.1. La efectividad del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva en cuanto a la ejecución de sentencias	1093
1.2. Singularidad del ámbito contencioso-administrativo	1094
II. Las garantías del artículo 108 de la LJCA	1095
2.1. Las garantías generales de habilitación al juez.	1095
2.2. La específica garantía indemnizatoria a terceros de buena fe ante las demoliciones derivadas de ejecución de sentencias	1096
III. Supuestos prácticos de interés. Caso Valdecañas	1100
3.1. La cuestión de fondo	1100
3.2. La ejecución	1101
3.3. Recurso de casación contra la ejecución	1103
3.4. Recursos de amparo contra la STS de 9 de febrero de 2022	1105
69 La imposibilidad jurídica para la ejecución de sentencias <i>por José Ramón CHAVES GARCÍA</i>	1109
I. El control judicial para atajar las actuaciones administrativas fraudulentas	1111
II. La imposibilidad jurídica.	1112
2.1. La imposibilidad jurídica como excepción.	1112
2.2. El presupuesto formal: vigencia de la disposición y pronunciamiento de la administración sobre la legalización.	1112
2.3. El control de fondo por el juez de la norma sospechosa	1113
A) La contaminación finalista de la disposición	1113
B) Las razones de la sinrazón	1114
III. La cuestión de la competencia jurisdiccional para declarar la invalidez del reglamento.	1114
IV. El procedimiento de verificación de la imposibilidad	1116
4.1. Trámite contradictorio	1116
4.2. Incidente para determinar la imposibilidad de ejecución	1116
4.3. Incidente para determinar la indemnización por equivalencia.	1117
V. Palabras mayores: cuando la imposibilidad deriva de la ley formal	1118

VII.

ALGUNAS ESPECIALIDADES

70 Singularidades del proceso especial de derechos fundamentales <i>por Marta Rosa LÓPEZ VELASCO</i>	1123
I. Consideraciones generales	1125
1.1. Introducción	1125
1.2. Características del Procedimiento	1126

	A) Especial	1126
	B) Preferente	1126
	C) Sumario	1126
II.	El objeto del recurso	1127
III.	Especialidades procesales.	1129
	3.1. Partes	1129
	3.2. Plazos	1129
	3.3. Tramitación	1131
	3.4. Sentencia	1134
	A) Recursos	1134
	B) Extensión de efectos	1134
IV.	Procedimientos sumarísimos y/o singulares	1135

71	El proceso contencioso-administrativo en materia de personal <i>por</i> Jesús María CHAMORRO GONZÁLEZ	1137
I.	Introducción	1139
II.	Las cuestiones de personal. jurisdicción y competencia.	1140
	2.1. Las cuestiones de personal	1140
	2.2. Jurisdicción competente.	1141
	2.3. Competencia	1143
III.	Reglas especiales de postulación	1145
IV.	La tutela cautelar en el proceso contencioso-administrativo en materia de personal	1145
V.	La cuantía en los procesos de personal.	1146
VI.	La pérdida de objeto en el proceso contencioso-administrativo en materia de personal.	1147
VII.	La extensión de efectos de las sentencias dictadas en los procesos de personal.	1148
VIII.	Conclusiones	1149

72	El procedimiento especial para la garantía de la unidad de mercado <i>por</i> Rafael TOLEDANO CANTERO	1151
I.	Introducción	1153
II.	Visión general de la reforma introducida por la LGUM	1154
III.	La competencia jurisdiccional.	1154
IV.	La posición de la CNMC como órgano legitimado activamente	1156
V.	Objeto del procedimiento especial para la garantía de la unidad de mercado	1157
VI.	Plazo para recurrir	1158
VII.	Especialidades del procedimiento	1159
	7.1. Iniciación del proceso.	1160
	7.2. Reclamación del expediente administrativo	1160
	7.3. Demanda y contestación	1160
	7.4. Alegaciones complementarias.	1160

7.5.	Regla especial de acumulación del art. 127.ter.8 LJCA	1161
7.6.	Contestación a la demanda.	1161
7.7.	Prueba y conclusiones o vista	1161
7.8.	Sentencia, y comparecencia para el dictado de sentencia «de viva voz»	1162
7.9.	Extensión de efectos	1163
7.10.	Las medidas cautelares	1163
73	En la frontera de lo contencioso-administrativo, el ejercicio de la acción directa frente a la aseguradora de la Administración o la reedición de un problema competencial aparentemente superado <i>por</i> Juan José CARBONERO REDONDO	1165
I.	Introducción	1167
II.	Antecedentes	1167
III.	Cuestiones mal cerradas	1169
IV.	Conclusiones	1172
74	La singularidad de las pretensiones de resarcimiento de daños y perjuicios <i>por</i> Capilla HERMOSILLA DONAIRE	1173
I.	Introducción	1175
II.	Diferencia entre responsabilidad patrimonial y pretensión accesoria de resarcimiento de daños y perjuicios	1176
III.	Naturaleza accesoria	1177
IV.	Planteamiento directo en demanda o en el trámite de conclusiones o vista	1178
V.	Cuantificación en trámite de vista o conclusiones vs fijación de la cuantía en el momento inicial del procedimiento.	1179
VI.	Efectos de la sentencia. congruencia, artículo 71 LJCA.	1180
VII.	Acción de inactividad y otras	1181
75	Las medidas de investigación a los administrados limitativas de los derechos reconocidos en el artículo 18 de la Constitución en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativo <i>por</i> Sandra GONZÁLEZ DE LARA MINGO	1183
I.	Breve introducción	1185
II.	Competencia de los juzgados de lo contencioso-administrativo para autorizar entradas en domicilio y medidas de investigación limitativas de los derechos reconocidos en el artículo 18 de la Constitución	1189
2.1.	Autorizaciones para la entrada en domicilios: Distinción entre actos ejecución forzosa y facultades de inspección o investigación	1190
2.2.	Autorización de medidas de investigación limitativas de los derechos reconocidos en el artículo 18 de la Constitución.	1193
III.	La entrada y registro en lugar cerrado	1193

3.1.	Autorización de entrada en domicilio acordada en un procedimiento de comprobación e inspección: requisitos que deben reunir tanto la solicitud como la autorización judicial. Posición del juez competente. Especial referencia a los requisitos de adecuación, necesidad y proporcionalidad. STS de 1 de octubre de 2020 (rec. 2966/2019).	1193
3.2.	Jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo en materia de hallazgos casuales durante la práctica de la entrada en domicilio.	1198
IV.	El registro de dispositivos de almacenamiento masivo de información y los registros remotos sobre equipos informáticos. El derecho a la protección del propio entorno virtual	1204
V.	Consideraciones finales.	1208

76	La lucha contra la desviación de poder <i>por</i> Rafael FERNÁNDEZ MONTALVO	1211
I.	El control jurisdiccional de la actuación administrativa discrecional.	1213
II.	Concepto de la desviación de poder	1214
2.1.	Concepto legal	1214
2.2.	Concepción jurisprudencial	1215
III.	Delimitación material.	1216
3.1.	La desviación del poder y las potestades administrativas discrecionales y regladas	1216
3.2.	Aplicabilidad a la inactividad de la Administración.	1217
3.3.	Dificultades de aplicación al ejercicio de la potestad reglamentaria	1218
3.4.	Los actos políticos y la desviación de poder.	1218
A)	La expansión del control de los actos políticos	1218
B)	Fundamento y límites del control actual.	1218
C)	Referencia al control de la potestad gubernativa de indulto.	1219
IV.	Aspectos procesales	1220
4.1.	La desviación de poder como motivo de impugnación de los actos administrativos y no como simple argumento jurídico.	1220
4.2.	La prueba de la desviación de poder	1222
A)	Evolución	1222
B)	Elementos a probar.	1222
C)	Naturaleza e idoneidad de la prueba adecuada	1222
D)	Síntesis de los criterios jurisprudenciales asentados.	1223

77	Los acuerdos adoptados por los plenos jurisdiccionales <i>por</i> Pilar GALINDO MORELL	1225
I.	Configuración	1227
1.1.	Regulación.	1227

- 1.2. Deslinde con otros instrumentos de la uniformidad jurisprudencial 1228
- II. Naturaleza y eficacia de los acuerdos según la jurisprudencia. 1229
 - 2.1. Objeto: materia procesal o sustantiva 1229
 - 2.2. Eficacia. 1230
- III. Contenido. 1231
 - 3.1. Asuntos fijados por la convocatoria. 1231
 - 3.2. Algunos ejemplos 1232

Singularidades procesales de la impugnación de la inactividad

María PRENDES VALLE

Magistrada especialista de lo contencioso-administrativo. Letrada del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo

- I. Actividad administrativa impugnabile
- II. Inactividad y otras figuras afines
 - 2.1. Silencio, caducidad e inactividad impugnabile de forma autónoma
 - 2.2. Casuística sectorial
- III. Presupuestos
 - 3.1. Requisitos generales
 - 3.2. Que la administración venga obligada a realizar una prestación exigida por un acto jurídico
 - 3.3. Actuaciones administrativas idóneas
 - 3.4. Requisitos de las obligaciones a cumplir
- IV. Modalidades de inactividad
- V. Reclamación previa
- VI. Pretensión
- VII. Aspectos procedimentales
 - 7.1. Concurrencia de procedimientos
 - 7.2. La actividad parcial sobrevenida
 - 7.3. Singularidad de las medidas cautelares
- VIII. Conclusiones

I. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IMPUGNABLE

La jurisdicción contencioso-administrativa es revisora en cuanto requiere la existencia previa de un acto, pero debemos tener en cuenta que en nuestra Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) el objeto del recurso contencioso-administrativo no es ya el acto administrativo impugnado, sino las pretensiones que se formulan en relación con el mismo.

De hecho, no es necesario insistir en que el proceso contencioso delimita su objeto valiéndose de dos elementos: la actividad administrativa impugnada y las pretensiones.

Por un lado, en cuanto la actividad administrativa impugnada, todo proceso trata de revisar un actuar de la Administración. Desde el punto de vista práctico, esta actividad administrativa impugnada se delimita en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo (art. 45 LJCA).

Por otra parte, nos encontramos las pretensiones, es decir, el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas a las que se refiere reiteradamente nuestra ley procesal. Dichas pretensiones han de estar vinculadas a aquella actividad y se enuncian en la demanda y, en su caso, en la contestación (art. 56 LJCA) (STS de 3 de mayo de 2022, rec. 3479/2021)

Si acudimos a nuestro texto legal, la actividad administrativa impugnada se menciona en sentido amplio en el artículo 1 LJCA cuando hace alusión al objeto del proceso y se concreta en el artículo 25 LJCA con la descripción de sus distintas modalidades. Pues bien, dentro de estas modalidades, las más genuinas y tradicionales son los actos administrativos y los reglamentos. No obstante, la aprobación de la LJCA en 1998 supuso un hito en la enunciación de la actividad administrativa impugnada, pues se incorporaron por primera vez dos nuevas variedades: la inactividad y las vías de hecho, como advierte la propia Exposición de Motivos:

«Es evidente que a la altura de nuestro tiempo histórico el ámbito material de la jurisdicción quedaría muy incompleto si aquella se limitara a enjuiciar las pretensiones que se deduzcan en relación con las disposiciones de rango inferior a la Ley y con los actos y contratos administrativos en sentido estricto.

Lo que realmente importa y lo que justifica la existencia de la propia Jurisdicción Contencioso-administrativa es asegurar, en beneficio de los interesados y del interés general, el exacto sometimiento de la Administración al derecho en todas las actuaciones que realiza en su condición de poder público y en uso de las prerrogativas que como tal corresponde.

No toda la actuación administrativa, como es notorio, se expresa a través de reglamentos, actos administrativos o contratos públicos, sino que la actividad prestacional, las actividades negociables de diverso tipo, las actuaciones materiales, las inactividades u omisiones de actuaciones debidas expresan también la voluntad de la Administración, que ha de estar sometida en todo caso al imperio de la ley».

En concreto, el *artículo 25 LJCA* menciona lo siguiente:

«1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expesos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

2. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley».

Hoy en día, tanto la inactividad como la vía de hecho han sido comúnmente aceptadas como modalidades de actividad administrativa impugnables, alcanzando progresivamente un mayor protagonismo. No obstante, no siempre ha sido así, pues si echamos la vista atrás, no podemos obviar que la doctrina debatió intensamente sobre este tema hasta que finalmente el fruto de estas discusiones jurídicas se plasmó en la Ley de la Jurisdicción en 1998.

A propósito de la inactividad administrativa, Alejandro Nieto se preguntaba en 1962 en un artículo publicado en la *Revista de Administración Pública*¹, si veríamos en España alguna figura semejante a la que existía, entonces, en Francia y Alemania. Le preocupaba especialmente las molestas consecuencias de la inactividad administrativa combinada con la lentitud jurisdiccional.

En la actualidad, se ha aceptado jurisprudencialmente que el concepto de inactividad se encuentra hilvanado al principio de buena administración, en cuanto es exigible la diligencia en el actuar de la Administración con todo lo que ello implica, incluido el desarrollo y resolución del procedimiento administrativo en un tiempo racional y proporcionado.

Así, la STS de 4 de noviembre de 2021 (rec. 8325/2019) ha señalado que

«Cuando existe una inactividad administrativa objetiva, injustificada y desproporcionada, se está conculcando el derecho del ciudadano a la buena administración; derecho real y efectivo que debe ser garantizado y que, en su caso, debe ampararse por los Tribunales de Justicia cuando controla la referida inactividad administrativa; inactividad que si bien no está sometida a plazo no constituye una potestad discrecional a voluntad de la Administración, sino que con la base constitucional y legal vista se impone a la Administración obligada al citado deber de buena administración que proscribire la inactividad y cuya conculcación, en función de cada caso concreto, tendrá sus consecuencias jurídicas, como es el caso que nos ocupa».

1. Nieto, Alejandro (1962), *La inactividad de la Administración y el Recurso contencioso-administrativo*, RAP n° 67, págs. 75-162.

II. INACTIVIDAD Y OTRAS FIGURAS AFINES

2.1. Silencio, caducidad e inactividad impugnabile de forma autónoma

La esencia de la jurisdicción es precisamente revisar la actividad de la Administración, pero si ésta no ha actuado, ¿qué es lo que hay que revisar? Esta era la pregunta que se hacía Alejandro Nieto en la obra antes mencionada.

Pues bien, no cabe duda de que la esencia de una buena Administración descansa no solamente en que la Administración no lesione los derechos de los ciudadanos, sino también se demanda que la Administración efectúe toda aquella actuación que le es exigible, o lo que es lo mismo, el ordenamiento jurídico nos debe garantizar que no estaremos expuestos a unos niveles de ruido inasumibles, que la agencia tributaria no entre en nuestra morada sin ninguna autorización judicial, que nos vacunen si somos personal esencial durante la pandemia... y en consonancia se deben arbitrar mecanismos para lograr que la Administración actúe conforme a derecho.

Como punto de partida, debemos tener en cuenta que no podemos confundir la inactividad de la Administración con otras figuras afines como son el silencio administrativo o la caducidad del procedimiento.

En efecto, nos encontramos con tres instituciones jurídicas cuyo común denominador viene representado por la falta de diligencia de la Administración ya sea para cumplir sus obligaciones, ya sea para resolver o tramitar en un tiempo prudencial. No obstante, no podemos ni obviar sus diferencias, ni prescindir de los efectos que ocasionan unas y otras (STS de 2 de julio de 2009, rec. 1477/2005).

Comenzaremos precisando que el concepto de inactividad no puede ser entendido en un sentido coloquial como cualquier clase de dilación, retraso u omisión en el actuar de la Administración, ni tampoco como sinónimo de falta de contestación a cualquier escrito presentado ante la Administración. Por el contrario, estamos ante un concepto estrictamente jurídico, lo que implica que la inactividad debe responder a la concurrencia inexcusable de una serie de requisitos previstos legalmente.

En suma, la inactividad es un concepto técnico y se refiere exclusivamente a aquel supuesto en el que la Administración está obligada a realizar una prestación concreta a favor de una persona determinada en virtud de una disposición general que no precisa de actos de aplicación, contratos o convenio o al supuesto de inejecución.

O, dicho de otro modo, la acción prevista en el artículo 29.1 LJCA como inactividad administrativa no pretende remediar cualquier incumplimiento administrativo, sino que está destinada a exigir prestaciones concretas, previamente establecidas sobre cuya existencia no se debate, pues se derivan directamente ya sea de una disposición general que no precisa de actos de aplicación, ya sea de un contrato o convenio (STS 18 de febrero de 2019, rec. 3509/2017).

La Exposición de Motivos de la LJCA justifica el acogimiento de esta modalidad de actividad administrativa cuando declara:

«Largamente reclamado por la doctrina jurídica, la Ley crea un recurso contra la inactividad de la Administración, que tiene precedentes en otros ordenamientos europeos. El recurso se dirige a obtener de la Administración, mediante la correspondiente sentencia de condena, una prestación material debida o la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo. De esta

manera se otorga un instrumento jurídico al ciudadano para combatir la pasividad y las dilaciones administrativas. Claro está que este remedio no permite a los órganos judiciales sustituir a la Administración en aspectos de su actividad no prefigurados por el derecho, incluida la discrecionalidad en el "cuando" de una decisión o de una actuación material, ni les faculta para traducir en mandatos precisos las genéricas e indeterminadas habilitaciones u obligaciones legales de creación de servicios o realización de actividades, pues en tal caso estarían invadiendo las funciones propias de aquélla. De ahí que la Ley se refiera siempre a prestaciones concretas y actos que tengan un plazo legal para su adopción y de ahí que la eventual sentencia de condena haya de ordenar estrictamente el cumplimiento de las obligaciones administrativas en los concretos términos en que estén establecidas. El recurso contencioso-administrativo, por su naturaleza, no puede poner remedio a todos los casos de indolencia, lentitud e ineficacia administrativas, sino tan sólo garantizar el exacto cumplimiento de la legalidad».

Es cierto que, en el caso de la inactividad se exige una reclamación administrativa previa en sede administrativa, pero debemos tener claro que ello no supone transformar estos recursos en una suerte de procesos dirigidos contra la desestimación de tales reclamaciones o requerimientos.

Tampoco podemos entender que estas acciones se atienen al tradicional carácter revisor, de modo que la falta de estimación total o parcial de la reclamación o del requerimiento constituyan auténticos actos administrativos expresos o presuntos.

Por el contrario, la inactividad únicamente persigue dar a la Administración la oportunidad de resolver el conflicto y de evitar la intervención judicial (*STS 3 de mayo de 2022, rec. 3479/2022*).

En palabras de la STS 4 de marzo de 2022 (rec. 2946/2020):

«Sobre la base de la Exposición de Motivos de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el art. 29 LJCA se concibe como un instrumento jurídico que permite al ciudadano combatir la pasividad y las dilaciones administrativas, con relación, siempre a prestaciones concretas y a actos que tengan un plazo legal para su adopción».

Según ha reconocido el propio Tribunal Supremo, la inactividad tan solo opera donde no juega el mecanismo del silencio administrativo (*STS 4 de marzo de 2022, rec. 2946/2020*).

Ahora bien, en ocasiones no es fácil distinguir la concurrencia de una u otra figura. Nos sirve como ejemplo para demostrar la dificultad que presenta diferenciar con solvencia la inactividad de la figura del silencio administrativo el pronunciamiento del Tribunal Supremo en torno a diversas sentencias contradictorias en diferentes secciones del mismo TSJ de Cataluña a propósito de la Ley Catalana 24/2015.

Dicha ley impone a las empresas suministradoras de gas como condición para el corte de suministro por falta de pago que el hogar concernido no se encuentre en situación de vulnerabilidad, si bien para la verificación de dicha circunstancia, la empresa suministradora debe previamente solicitar informe al Ayuntamiento correspondiente. La ley señala que existe riesgo de exclusión, si el Ayuntamiento no emite el informe solicitado el plazo de quince días.

Las entidades de gas interpusieron recurso contra la inactividad del Ayuntamiento que no emitía los informes y este fue desestimado por el Juzgado de Barcelona al entender que estábamos ante un silencio administrativo.

A raíz de las sentencias dictadas en primera instancia y con ocasión de la interposición de los recursos de apelación, el TSJ dictó distintas sentencias contradictoras, ya que una sección falló, por un lado, que estábamos en un supuesto de silencio positivo al no haberse emitido en el plazo de quince días el informe requerido, mientras otra sección disponía que nos encontrábamos ante un supuesto de inactividad que no impedía la impugnación por parte de la entidad suministradora a fin de que se emitiera el informe.

En este caso, el Tribunal Supremo concluyó en la sentencia de 7 de julio de 2022, rec. 1240/2021, lo siguiente:

«Abordando ya el tema litigioso, esta Sala considera que el supuesto aquí examinado no puede calificarse de silencio administrativo. El silencio administrativo, como medio de protección del particular ante la ausencia de respuesta de la Administración, presupone sin duda que el particular haya formulado una solicitud. Pero dicha solicitud ha de referirse al nacimiento, la modificación o la extinción de una situación jurídica o, si se prefiere, a la delimitación de derechos o deberes. Así, la falta de respuesta de la Administración puede equivaler, según los casos, a un acto de denegación de lo solicitado (silencio administrativo negativo) o a un acto de otorgamiento de lo solicitado (silencio administrativo positivo).

En este marco, sostener que el silencio administrativo puede operar cuando lo solicitado es que la Administración informe sobre una situación de hecho resulta conceptualmente muy complicado; máxime cuando el informe constituye un trámite preceptivo para que el particular pueda llevar a cabo una actuación. Si la falta de emisión del informe se caracterizara como silencio administrativo negativo, ello equivaldría a admitir que la Administración puede legítimamente forzar al particular a iniciar un recurso contencioso-administrativo simplemente para que no se paralice el procedimiento administrativo. Y si la falta de emisión del informe —como parece entender el Ayuntamiento de Castellar del Vallés, en aplicación del art. 9 de la Ley catalana 24/2015— se caracterizara como silencio administrativo positivo, ello equivaldría a afirmar que el particular debe iniciar un recurso contencioso-administrativo con la sola finalidad de destruir una presunción legal sobre una situación de hecho; es decir, se trataría de un proceso en que no se discutiría sobre derechos o deberes, sino únicamente sobre la determinación precisa de un hecho. Pues bien, esta Sala no dice que todo ello fuera necesariamente absurdo o inviable, pero desde luego sería absolutamente inusual e innecesariamente alambicado.

A ello deben añadirse dos consideraciones, relacionadas con las previsiones del citado art. 9 de la Ley catalana 24/2015. La primera es que interpretar lo dispuesto por esa norma como silencio administrativo positivo, según pretende el Ayuntamiento de Castellar del Vallés, conduciría a una versión muy extraña del silencio administrativo positivo. Como es sabido, el silencio administrativo positivo consiste normalmente en dar por otorgado lo solicitado y, por consiguiente, supone un mecanismo para favorecer al particular en el ejercicio de derechos y facultades que el ordenamiento le reconoce. Pero en el presente caso se trataría de un silencio administrativo positivo con consecuencias restrictivas, cuando no impeditivas del ejercicio del derecho.

La otra consideración hace referencia a que el art. 9 de la Ley catalana 24/2015 establece una presunción legal sobre una situación de hecho: si transcurren quince días sin que la Administración municipal emita el informe solicitado, debe entenderse que hay situación de vulnerabilidad. Ello comporta, como es obvio, que la entidad suministradora no sólo no puede cortar el suministro por impago, sino que tampoco puede acudir a otros medios de prueba para desvirtuar la presunción legal de que hay una situación de vulnerabilidad. Así, si se interpreta el art. 9 de la Ley catalana 24/2015 en clave de silencio administrativo, la única vía a disposición de la entidad suministradora sería —como quedó apuntado más arriba y como explícitamente afirma el Ayuntamiento de Castellar del Vallés— iniciar un recurso

contencioso-administrativo con la sola finalidad de aclarar una situación de hecho. Esto sería, cuanto menos, dudosamente compatible con la previsión constitucional de un procedimiento administrativo garantista (art. 105 de la Constitución) y, desde luego, permitiría a los ayuntamientos mediante simple omisión impedir una eficaz gestión del servicio prestado por las entidades suministradoras. En otras palabras, el coste para las entidades suministradoras de interpretar el art. 9 de la Ley catalana 24/2015 en clave de silencio administrativo sería desproporcionado.

(...) La respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo es, así, que el art. 9 de la Ley catalana 24/2015 no contempla un supuesto de silencio administrativo.

Problema distinto es si la emisión del informe previsto en dicha norma es una prestación a efectos del art. 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. A este respecto, dado que se trata de un precepto autonómico y que el correspondiente Tribunal Superior de Justicia se ha pronunciado sobre su significado y alcance, con pleno respeto a las exigencias dimanantes de la Constitución y de la legislación básica del Estado en la materia, esta Sala nada tiene que añadir a lo dicho en la sentencia impugnada».

Hasta aquí, una muestra de las dificultades de deslindar en ciertas ocasiones el concepto de inactividad y el del silencio desestimatorio al no ser obvia la distinción de una y otra figura.

2.2. Casuística sectorial

Existen muchos ámbitos sectoriales en los que se constata esta dificultad para distinguir si nos encontramos con una mera pasividad reprochable por parte de la Administración o por el contrario, una actuación administrativa de tal entidad y caracteres que puede acudir al cauce especial de pretender la condena a la actuación.

Así por ejemplo, el incumplimiento de un plan, en cuanto convenio del que nace la obligación de realizar una prestación concreta en favor del interesado constituye un supuesto típico de inactividad (STS 2 de abril de 2013, rec. 5720/2011) o el otorgamiento de una subvención por acto firme (STS 4 de diciembre de 2019, rec. 2993/2017).

En cambio, no se ha considerado inactividad la falta de respuesta de la Administración expropiante y beneficiaria a la petición de pago de la cantidad concurrente de las Hojas de Aprecio, cuando encuentre pendiente la determinación del justiprecio por la Junta de Valoraciones. En este caso se ha entendido que nos encontramos ante una mera denegación presunta de la petición, recurrible jurisdiccionalmente por el procedimiento ordinario (STS de 17 de enero de 2020, rec. 4190/2017).

Tampoco, se ha calificado como inactividad la falta de actuación exterior del Gobierno (STS 30 de abril de 2005, rec. 133/2002), no haber dado ejecución la Administración al condicionante de una declaración de impacto ambiental con motivo de la aprobación de un plan eólico (STS 22 de julio de 2014, rec. 2690/2013) o la no asunción de una competencia (STS 11 de diciembre de 2017, rec. 3389/2015).

Asimismo, las solicitudes derivadas de incidencias posteriores en la ocupación de viviendas de protección oficial no tienen encaje en el artículo 29 LJCA, pues la concesión de una vivienda pública en arrendamiento de acuerdo con un programa de ayuda social no implica que la Administración adquiera una obligación permanente y continuada de resolver la situación habitacional de quien ocupó la vivienda. (STS de 4 de mayo de 2023, rec. 5954/2021).

En el ámbito tributario, se ha llegado a reconocer que aquellas devoluciones solicitadas sobre la base de la improcedencia de la cuantía, una vez transcurrido el plazo para realizar la liquidación provisional, constituyen supuestos de inactividad susceptibles de recurso contencioso-administrativo dada la falta de respuesta de la Administración (STS 4 de marzo de 2022, rec. 2946/2020), rechazando que nos encontremos ante una desestimación presunta.

III. PRESUPUESTOS

3.1. Requisitos generales

La inactividad que puede ser objeto de recurso y tal como se ha mencionado anteriormente, debe reunir los siguientes requisitos de conformidad con lo dispuesto en el art. 29 LJCA:

- Que la Administración venga obligada a realizar una prestación concreta
- Que dicha prestación deba realizarse a favor de una o varias personas determinadas
- Que venga exigida por un acto jurídico
- Que reclamen su cumplimiento quienes tuvieran derecho a ella y que transcurran tres meses desde tal petición (STS 9 de abril de 2010, rec. 6838/2005).

Lo que se debe resaltar es que la inactividad debe derivarse directamente de la norma, acto, contrato o convenio, de modo que no se requieran de nuevos actos administrativos de aplicación que la concreten.

En este sentido, se señala que cuando el derecho que se esgrime en un recurso deriva directamente de una disposición general, es necesario que la obligación pública que la norma crea, tenga un contenido prestacional concreto y determinado, no necesitado de ulterior especificación y que, además, el titular de la pretensión sea a su vez acreedor de aquella prestación a la que viene obligada la Administración.

En definitiva, es preciso que la Administración esté obligada a hacer algo en favor de una o varias personas determinadas y que no haya margen de discrecionalidad (STS 15 de noviembre de 2021, rec. 338/2020 y STS de 29 de noviembre de 2021, rec. 7680/2019).

Hasta aquí la enunciación de los requisitos parece clara, pero pasemos a un examen en profundidad de cada uno de ellos.

3.2. Que la administración venga obligada a realizar una prestación exigida por un acto jurídico

Es importante destacar que no basta con invocar el posible beneficio que para el recurrente implique una actividad concreta de la Administración, lo cual puede constituir un soporte procesal suficiente para pretender frente a cualquier otra actividad o inactividad de la Administración.

Por el contrario, el supuesto que plantea el artículo 29 LJCA exige algo más, pues demanda que lo lesionado por esta inactividad debe ser necesariamente un derecho del recurrente definido en la norma, acto o contrato y por tanto correlativo a la imposición

a la Administración de la obligación de realizar una actividad que satisfaga la prestación concreta que aquel tiene derecho a percibir (SSTS de 8 de enero de 2013, rec. 7097/2010; STS de 16 de septiembre de 2013, rec. 3088/2012 o STS 18 de febrero de 2019, rec. 187/2019.)

3.3. Actuaciones administrativas idóneas

Dicho lo anterior, nos debemos centrar en analizar la disposición, acto, contrato o convenio cuyo incumplimiento permitiría reclamar por inactividad. La jurisprudencia, ha apuntado algunos de los rasgos que debe reunir cada uno de dichos instrumentos.

A) Disposiciones generales

El art. 29.1 LJCA exige que las disposiciones generales no precisen de actos de aplicación (TS 1 de octubre de 2008, rec. 1698/2004).

Este requisito es, sin embargo, de aplicación general a los demás tipos de instrumentos que el artículo enumera (actos, contratos o convenios). Por tanto, si cualquiera de ellos enuncia una obligación o un derecho de tercero cuya concreción o determinación exige la emisión de un acto aplicativo, el recurso contra la inactividad no será procedente (STS 12 de abril de 2011, rec. 4990/2008). En efecto, la STS de 14 de diciembre de 2007 (rec. 7081/2003) advierte que:

«cuando existe un cierto margen de actuación o apreciación por la Administración o cuando la disposición general que impone la obligación exija un acto concreto de aplicación no será posible la admisión del recurso contencioso-administrativo contra la inactividad material de la Administración consistente en que no ha dictado el acto aplicativo exigido por la disposición general sino que, en estos casos en defensa de los derechos e intereses legítimos afectados, los administrados podrán interponer recurso contencioso-administrativo frente a los actos expresos o presuntos en virtud de la técnica del silencio administrativo negativo respecto de los cuales se impone un régimen de recursos y de plazos de interposición distintos del exigido para los supuestos de impugnación de la inactividad material de la Administración».

Es importante destacar que, en relación con las disposiciones de carácter general, la jurisprudencia ha manifestado que dentro de este concepto debemos incluir tanto las de naturaleza reglamentaria (STS de 5 de abril de 2018, rec. 4267/2016), como las de rango legal (STS de 18 de febrero de 2005, rec. 24/2003), así como los tratados internacionales (STS 14 de julio de 2000, rec. 408/1999, STS de 14 de mayo de 2005, rec. 184/2001).

B) Actos administrativos

La jurisprudencia ha venido exigiendo lo siguiente:

En primer lugar, el acto que impone la obligación ha de ser propio de la Administración a quien se reclama, nunca de un tercero (STS de 18 de febrero de 2005, rec. 24/2003).

No obstante, hoy en día se ha admitido la existencia de inactividad aun cuando se trate de otra Administración distinta a la que ha incurrido en inactividad. Este es el caso del pago de los intereses de demora en las expropiaciones, pues el derecho se reconoce

por la Junta de valoración que fijó el justiprecio que depende orgánicamente de la Administración General del Estado, en tanto que el derecho de percibir los intereses se debe cumplir por una Administración diferente, la Autonómica.

A propósito de esta problemática, la STS de 3 de mayo de 2022 (rec. 3479/2021) ha manifestado que

«cuando la Administración expropiante, que ha de someterse a la determinación del justiprecio que se fije por un órgano de otra Administración, consiente el acto en que se determine el justiprecio, es decir, no impugne el acuerdo del Jurado, está implícitamente aceptando dicha determinación y haciendo suya la obligación del pago del justiprecio, como efectivamente hizo en el caso de autos. Pero, conforme a los razonamientos ya expuestos, esa aceptación de pagar el justiprecio llevaba ínsita la del pago de los intereses de demora».

En segundo lugar, se exige que el acto no posea en todo o en parte, un contenido discrecional, pues de conformidad con lo exigido en el art. 71.2 LJCA, las resoluciones jurisdiccionales no *«podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados»*. Del mismo modo no se podrá utilizar la vía de la inactividad, cuando se otorga a la Administración un cierto margen de actuación o apreciación (STS de 21 de diciembre de 2011, rec. 2689/2008).

En tercer lugar, es importante subrayar que es indiferente que el acto administrativo que reconoce la obligación sea de carácter expreso o presunto (silencio administrativo positivo), STS 27 de enero de 2006, rec. 66/2004. El silencio positivo en los supuestos de inactividad ha sido reconocido por el Tribunal Supremo, entre otras, en SSTS de 30 de enero de 2017, rec. 3281/2014 y 8 de marzo de 2017, rec. 3887/2014. En este último supuesto, se trataba de un supuesto de inactividad, en relación con la inscripción del reconocimiento oficial, obtenido por silencio administrativo, del certificado de conformidad NF correspondiente al producto acero para hormigón armado tipo ICDAS 500.

C) Contratos o convenios

Se ha advertido que unos y otros deben hallarse sujetos al Derecho administrativo, entre otras razones porque así forma parte de la competencia de la jurisdicción contenciosa. En cualquier caso, se debe tener en cuenta la aplicación del principio de autotutela administrativa con el reconocimiento de sus múltiples prerrogativas (STS de 18 de febrero de 2005, rec. 24/2003). Asimismo, se podrá acudir a esta vía, cuando a la solicitud de un contratista contesta la Administración de forma expresa y con sentido estimatorio, pero no proceda a la ejecución.

Cuestión distinta es que la sola falta de firma de un convenio o de su modificación por la autoridad o funcionario responsable no puede considerarse por sí misma una mera inactividad material o formal que puede ser exigida por la vía del artículo 29.1 LJCA (STS 18 de febrero de 2019, rec. 3509/2017).

D) Los litigios entre Administraciones Públicas

Por último, se debe mencionar que el recurso contra la inactividad procede también en el caso de los litigios entre Administraciones públicas. No cabe duda de que el hecho

de que nos encontremos ante una inactividad no impide acudir a esta vía (STS 30 de noviembre de 2021, rec. 1055/2021).

Es más, la STS de 2 de abril de 2013, rec. 5720/2011 admitió la validez del requerimiento facultativo que prevé el art. 44.1 LJCA en el caso de litigios interadministrativos para poder recurrir contra la inactividad, considerando que el hecho de haber optado la Administración recurrente por esta vía y haber recibido una contestación expresa en ella no le impedía recurrir después contra el incumplimiento por inactividad.

3.4. Requisitos de las obligaciones a cumplir

A) *Que se trate de prestaciones concretas*

Ahondando en los requisitos de toda inactividad, se exige *«una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas»*. La jurisprudencia no ha precisado este concepto más que de manera muy genérica, lo que puede generar problemas en ocasiones por la necesidad de una mayor determinación.

- El término prestación *«ha de entenderse en el sentido civil del objeto de las obligaciones, que puede consistir en un dar, hacer o, incluso, un no hacer»* (STS de 18 de febrero de 2005, rec. 24/2003).
- La prestación ha de tener un contenido concreto y determinado, de ulterior especificación. Lo anterior excluye la utilización de esta vía, si nos encontramos ante un contenido netamente discrecional, ya sea en su contenido, cuantía, intensidad o cualquier otro aspecto, ya sea porque existe un cierto margen de actuación o apreciación por la Administración.
- El derecho que puede ser reclamado ha de estar reconocido a favor de personas determinadas o determinables. A pesar de la literalidad del precepto, no parece que se pueda impedir acudir a esta vía, si las personas pueden ser determinables, siempre y cuando no se exija un alto grado de dificultad o laboriosidad en la tarea de concreción o determinación de los titulares del derecho.

B) *Que la fuente de la obligación sea la norma que atribuye la potestad, o un convenio que impone la obligación*

— Dado que las potestades son irrenunciables, puede considerarse también inactividad el incumplimiento del ejercicio de potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración en defensa de bienes o intereses públicos.

Así, por ejemplo, podemos destacar supuestos como el caso de la denuncia de unos vecinos en relación con la ocupación ilegal de una vía pecuaria, en el que se declaró que la falta de ejercicio de la potestad de recuperación de oficio de los bienes públicos usurpados constituye un supuesto de inactividad recurrible por la vía regulada en el art. 29.1 LJCA (STS 3 de diciembre de 2008, rec. 5550/2006). En la STS de 22 de diciembre de 2005, se observó que la ausencia de expropiación de unos terrenos para la ejecución de una calle y plaza públicas previstas en el planeamiento constituía un supuesto de inactividad, aun cuando la expropiación realmente era necesaria para la efectividad de una licencia de obras concedida a un particular en un terreno colindante.

Alegaciones previas

María Pilar TESO GAMELLA

Magistrada especialista de lo contencioso-administrativo con destino en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo

- I. Naturaleza y finalidad
- II. Requisitos
 - 2.1. Los motivos
 - 2.2. La legitimación activa en las alegaciones previas
 - 2.3. El plazo
 - 2.4. El escrito de formulación de alegaciones previas
- III. El procedimiento de alegaciones previas
 - 3.1. Planteamiento general
 - 3.2. Traslado a las partes procesales
 - 3.3. Tramitación posterior
- IV. La resolución que pone fin a las alegaciones previas
- V. Bibliografía

I. NATURALEZA Y FINALIDAD

Las alegaciones previas integran un trámite dentro del procedimiento contencioso-administrativo general. Este incidente tiene un carácter opcional. No es un trámite necesario u obligatorio dentro del procedimiento contencioso-administrativo. Es una facultad de la que disponen las partes demandadas cuando consideren que concurre una causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo.

Su ubicación sistemática se encuentra en el Título IV de la LJCA que regula el «procedimiento contencioso-administrativo», en cuyo capítulo I regula el «procedimiento en primera o única instancia», y en su seno está la sección 5ª que regula las «alegaciones previas», en concreto en los artículos 58 y 59.

Constituye una particularidad que se inserta en el trámite conferido para contestar a la demanda, pues en los cinco primeros días (artículo 58.1) del plazo de veinte días para contestar a la demanda (artículo 54.1), la parte demandada podrá alegar los motivos que pudieran determinar la incompetencia de órgano jurisdiccional o la inadmisibilidad del recurso con arreglo a lo dispuesto en el artículo 69 de la LJCA.

Este incidente especial, por tanto, tiene por único objeto, según la delimitación legal, decidir si concurren o no los motivos esgrimidos por la parte demandada que afectan la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo.

La finalidad del trámite de alegaciones previas es, en definitiva, evitar que continúe la tramitación de un recurso contencioso-administrativo, llegando a término, cuando se sabe de antemano que concurre una causa de inadmisibilidad que no permitirá el enjuiciamiento de fondo. Este trámite facultativo se comporta, por tanto, como un tamiz o filtro que impide continuar con la sustanciación del procedimiento, cuando tempranamente ya se conoce la inviabilidad del recurso contencioso-administrativo, evitando que tenga lugar una tramitación que suponga una innecesaria dilación.

En este sentido, el ATS de 4 de febrero de 2021 (recurso contencioso-administrativo n.º 64/2020), declara que:

«Las alegaciones previas, que regulan los artículos 58 y 59 de nuestra Ley Jurisdiccional, tienen por finalidad evitar que se siga sustanciando el recurso contencioso-administrativo, cuando ya se conoce, tras la formulación de la demanda, que la decisión del mismo será de inadmisibilidad del recurso por alguna de las causas del artículo 69, al que se remite el artículo 58, de la misma Ley. (...) Este filtro tiene sentido, por tanto, cuando estamos ante la concurrencia de una causa de inadmisión que se manifieste de forma indudable, haciendo irre-

levante la tramitación posterior del recurso para formar el juicio de la Sala. Dicho de otro modo, la utilidad de este trámite de alegaciones previas no sólo resulta de la concurrencia de la causa de inadmisibilidad invocada, sino también del carácter superfluo e irrelevante que debería tener la tramitación posterior».

II. REQUISITOS

2.1. Los motivos

La parte demandada podrá alegar, en el incidente de alegaciones previas, todos aquellos «*motivos que pudieran determinar la incompetencia del órgano jurisdiccional o la inadmisibilidad del recurso con arreglo a lo dispuesto en el artículo 69*».

La inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones, debe declararse, según el citado artículo 69, en los casos siguientes:

- a) Que el Juzgado o Tribunal contencioso-administrativo carezca de jurisdicción.
- b) Que se hubiera interpuesto por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada.
- c) Que tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación.
- d) Que recayera sobre cosa juzgada o existiera litispendencia.
- e) Que se hubiera presentado el escrito inicial del recurso fuera del plazo establecido.

La mención expresa y separada a la «*incompetencia del órgano jurisdiccional*» que realiza el artículo 58.1, en relación con los demás casos del artículo 69, tiene lugar porque, en el régimen vigente, el artículo 69 de la LJCA ya no alude a la falta de competencia como causa de inadmisibilidad, como hacia el artículo 82 de la vieja LJCA de 1956. Y no incluye tal alusión porque la jurisprudencia constitucional (SSTC 55/1986, de 9 de mayo y 90/1991, de 25 de abril, entre otras) había declarado que la declaración en sentencia de la inadmisibilidad del recurso por la falta de competencia no resultaba compatible con la tutela judicial efectiva, pues debía hacerse en un trámite anterior mediante auto. Y esta falta de competencia comprende sus tres vertientes: objetiva, funcional y territorial.

De modo que las causas de inadmisibilidad del artículo 69, que se refieren al contenido de la sentencia, y repárese que el precepto comienza señalando que «la sentencia declarará la inadmisibilidad», no aluden a la falta de competencia, pues ésta ha de ser apreciada, mediante auto, en un momento procesal anterior, y no en sentencia.

Recordemos que las demás causas de inadmisibilidad, las expresamente aludidas en el artículo 69, pueden ser apreciadas, además de en la propia sentencia, en otros dos momentos procesales: a) en el trámite de admisión del recurso contencioso-administrativo del artículo 51, y b) en el trámite de alegaciones previas de artículo 58.

Conviene añadir una referencia sobre el carácter esencialmente formal de las causas o motivos que pueden dar lugar a la inadmisión del recurso. En efecto, los motivos invocados en alegaciones previas no pueden estar directamente ligados con el fondo del recurso, pues ello excede del ámbito estrictamente formal en el que deben desenvolverse las causas de inadmisibilidad. Quizá el supuesto en el que la jurisprudencia ha venido

advirtiendo sobre esa vinculación con el fondo del asunto, de forma más intensa o más tenue según los casos, ha sido la falta de legitimación activa.

En estos casos, el Tribunal Supremo ha venido señalado que procede apreciar la falta de legitimación activa, en el trámite de alegaciones previas, cuando resulta de un sencillo examen de lo invocado en el proceso, porque esa falta de legitimación revista un carácter notorio y palmario. Sin embargo, en otros casos concurre una gran dificultad que se evidencia cuando el juez que debe resolver la falta de legitimación, no puede hacerlo sin adentrarse en cuestiones de fondo sobre las que resulta prematuro pronunciarse en el trámite de alegaciones previas.

Este es el caso de dos Autos del Tribunal Supremo de la misma fecha, 4 de febrero de 2021, dictados en sendos recursos contencioso-administrativos n.º 64/2020 y n.º 76/2020, cuando señalan que:

«en este momento procesal, en el que no se ha formulado la contestación a la demanda ni se ha tramitado el resto del recurso, no puede resolverse la objeción procesal planteada, de falta de legitimación activa, por lo que necesariamente debe demorarse a su resolución al momento de dictar sentencia, en atención a las singulares razones que concurren. (...) Así es, la objeción procesal que ahora se plantea no se muestra, en este momento procesal, de forma indudable. Y no es así, por la singular relación y estrecha vinculación que media entre dicha causa de inadmisibilidad, con la cuestión de fondo suscitada en este recurso. De manera que no podríamos resolver la falta de legitimación invocada sin pronunciarnos, con mayor o menor intensidad, sobre el fondo del asunto. (...) El óbice procesal suscitado se encuentra, en este caso, entrelazado con las consideraciones de fondo que no podríamos sortear si abordáramos ahora el examen de la falta de legitimación. Esta singular conexión, expresada en los trámites y la naturaleza de este tipo de nombramientos aconseja, por tanto, que el recurso deba seguir sustanciándose hasta su conclusión por sentencia, en la que se examinará dicha falta de legitimación y, en su caso, el fondo del asunto. (...) Somos conscientes que una temprana desestimación de la causa de inadmisión que ahora se alega, no impediría su reiteración en la contestación a la demanda, como establece el artículo 58.1 in *fine* de nuestra Ley Jurisdiccional. Pero las razones ya expuestas impiden nuestro pronunciamiento anticipado que no podría ni estimar ni desestimar la causa de inadmisibilidad sin adentrarse en las cuestiones de fondo que deben abordarse en la sentencia».

En fin, los motivos invocados en las alegaciones previas pueden ser reiterados en el escrito de contestación a la demanda, siendo irrelevante, por tanto, que hayan sido desestimados como alegación previa. Así lo señala expresamente en el artículo 58.1 in *fine* cuando dispone que estos motivos pueden ser «alegados en la contestación, incluso si hubiesen sido desestimados como alegación previa». Ahora bien, esta posibilidad de reiterar el motivo mediante su invocación posterior en el escrito de contestación a la demanda, tiene una excepción, como es natural a tenor de lo antes expuesto, y es que no puede reiterarse la invocación de la falta de competencia del órgano jurisdiccional, que debe apreciarse siempre en un momento procesal anterior a la sentencia.

Conviene añadir también que ocasionalmente se han desestimado las alegaciones cuando el recurso forma parte de un grupo de recursos con el mismo objeto, en los que no habiéndose invocado alegaciones previas, sí se adujeron las causas de inadmisibilidad en el escrito de contestación a la demanda. Es el caso de la STS de 12 de diciembre de 2022 (rec. 527/2022) que declara que:

«La anterior consideración se efectúa a los solos efectos de la desestimación de las alegaciones previas y la continuación del procedimiento, con la reserva del artículo 58 de la LJCA que permite que los motivos de inadmisibilidad opuestos, salvo la incompetencia del órgano jurisdiccional, puedan ser alegados en la contestación a la demanda, incluso si hubiesen sido desestimados como alegación previa. (...) Esta reserva es de especial trascendencia en el presente caso, en el que los mismos o alguno de los artículos reglamentarios ahora impugnados (los artículos 14, 14 bis, 15 y 16 del Real Decreto 897/2017), han sido también impugnados en los recursos contencioso-administrativos 690/2022 y 697/2022, seguidos ante esta misma Sala y Sección, en los que el abogado del Estado no ha formulado alegaciones previas, pero ha opuesto en la contestación a la demanda las mismas causas de inadmisibilidad del recurso de los apartados a) y c) del artículo 69 de la LJCA que aquí hace valer, por lo que dichas cuestiones deberán ser resueltas por la Sala en las sentencias que pongan fin a los indicados recursos».

2.2. La legitimación activa en las alegaciones previas

Las alegaciones previas pueden ser formuladas, ante el órgano jurisdiccional que conoce del recurso contencioso-administrativo, por quien es parte demandada. Normalmente corresponderá tal posición procesal a las Administraciones Públicas territoriales o a las Entidades de derecho público a ellas vinculadas, pero también comprende a los demás órganos que relaciona el artículo 1.3 de la LJCA, y a aquellas personas físicas o jurídicas que tengan la condición de codemandados.

Es necesario para poder formular alegaciones previas por la Administración Pública, que ésta haya remitido el expediente o lo acompañe con la formulación de las alegaciones previas. El artículo 58.2 introdujo esta novedad, que no estaba en el vieja LJCA, cuando señala que *«para hacer uso de este trámite la Administración demandada habrá de acompañar el expediente administrativo si no lo hubiera remitido antes»*. Esta previsión es uno de los mecanismos previstos en la LJCA, entre otros en los artículos 53 y 54, para estimular la celeridad de la Administración en la remisión del expediente administrativo. Por ello, la exposición de motivos, entre las garantías que establece, declara que se pretende *«lograr la pronta y completa remisión del expediente administrativo al órgano judicial»* y *«poner definitivamente coto a prácticas administrativas injustificables y demasiado extendidas, que alargan la tramitación de muchas causas. Incompatibles con los deberes que la Administración tiene para con los ciudadanos y con el de colaboración con la Administración de Justicia, es necesario que dichas prácticas queden desterradas para siempre»*.

2.3. El plazo

Las alegaciones previas han de presentarse en los *«primeros cinco días del plazo para contestar a la demanda»* (artículo 58.1). Este plazo, establecido por días, se computa desde el día siguiente al plazo conferido para contestar a la demanda.

Transcurrido el plazo de cinco días, las causas de inadmisibilidad únicamente pueden esgrimirse en el escrito de contestación a la demanda, a excepción de la falta de competencia del órgano jurisdiccional, como ya señalamos.

La cosa juzgada en lo contencioso administrativo

Rafael FERNÁNDEZ VALVERDE

Magistrado especialista de lo contencioso-administrativo. Ex Magistrado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo Tribunal Supremo (jubilado)

- I. La clásica doctrina jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la cosa juzgada
- II. El doble efecto de la cosa juzgada: vinculación positiva y negativa
- III. La excepción de cosa juzgada ¿frente a la interposición o frente a la demanda?
- IV. Una especificidad concreta: las reclamaciones frente al incumplimiento o la inejecución de un convenio suscrito con una administración
- V. La cosa juzgada y el silencio administrativo
- VI. La cosa juzgada, la revisión de oficio y el Algarrobico

I. LA CLÁSICA DOCTRINA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LA COSA JUZGADA

En la STS de 1 de mayo de 2018 (rec. 5059/2016), entre otras recientes, el Tribunal Supremo, citando otras sentencias anteriores —alguna de ellas dictadas en recurso, hoy desaparecido, en interés de ley— sintetizó una clásica y reiterada doctrina sobre el principio de cosa juzgada en el procedimiento contencioso-administrativo:

«El principio o eficacia de cosa juzgada material..., se produce, según la jurisprudencia de esta Sala, cuando la cuestión o asunto suscitado en un proceso ha sido definitivamente enjuiciado y resuelto en otro anterior por la resolución judicial en él recaída. Tal manifestación de la cosa juzgada, que consagra el artículo 222 de la LEC/2000, atiende de manera especial a la seguridad jurídica, evitando que la discusión jurídica se prolongue indefinidamente mediante la iniciación de nuevos procesos sobre lo que ha sido ya definido o determinado por la Jurisdicción, y, al mismo tiempo, que se produzcan resoluciones o sentencias contradictorias.

La cosa juzgada material produce una doble vinculación: de una parte, negativa o excluyente, obligando al órgano judicial a declarar inadmisibile el proceso cuando advierte que el objeto de éste coincide o es jurídicamente idéntico a lo resuelto en sentencia firme en un proceso anterior; y, de otra, positiva o prejudicial, por la que, si el segundo proceso es sólo parcialmente idéntico a lo decidido en el primero, la decisión de aquél no podrá, sin embargo, contradecir lo definitivamente resuelto en éste. Dicho en otros términos, el órgano judicial del proceso posterior, en el caso de que formen parte de su "*thema decidendi*" cuestiones ya decididas en sentencia firme anterior deberá atenerse al contenido de dicha sentencia, sin contradecir lo dispuesto en ella, sino tomándola como punto de partida.

En su vertiente negativa, la excepción de cosa juzgada tiene su expresa consagración en el artículo 69.3. d) LJCA, dando lugar a la declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo. Y, en una jurisprudencia que por reiterada excusa la cita concreta de los pronunciamientos de esta Sala que la conforman, se ha configurado dicha causa de inadmisión en torno a la comprobación de la identidad de las pretensiones: de la que fue objeto del proceso decidido por sentencia firme y de la que lo es del nuevo proceso en que se hace valer la causa de inadmisión. Así han de contrastarse los tres elementos: a) identidad subjetiva de las partes y de la calidad en que actúan; b) causa de pedir, *causa petendi*, o fundamento de la pretensión; y c) *petitum* o conclusión a la que se llega según los hechos alegados y su encuadramiento en el supuesto abstracto de la norma jurídica invocada. Ello, sin perjuicio de las peculiaridades que en el proceso contencioso-administrativo derivan del objeto de la pretensión y que hace que sea un específico elemento identificador de la cosa juzgada el

acto administrativo (la actuación de la Administración) o la disposición objeto de las pretensiones impugnatorias. O, dicho en otros términos, si en el posterior proceso la res de *qua agitur* es un acto (actuación) o una disposición diferente del que se enjuició en la resolución firme anterior, ya no puede darse el efecto negativo o excluyente de la cosa juzgada, salvo que el acto (actuación) o la disposición objeto del segundo proceso sean meras repeticiones del que se juzgó en el primero.

Así esta Sala ha señalado: "la cosa juzgada tiene matices muy específicos en el proceso Contencioso-Administrativo, donde basta que el acto impugnado sea histórica y formalmente distinto que el revisado en el proceso anterior para que deba desecharse la existencia de la cosa juzgada, pues en el segundo proceso se trata de revisar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo nunca examinado antes, sin perjuicio de que entrando en el fondo del asunto, es decir, ya no por razones de cosa juzgada, se haya de llegar a la misma solución antecedente" (STS de 10 de nov. 1982; cfr., asimismo, SSTs de 28 de ene. 1985, 30 oct. y 23 mar. 1987, 15 de marzo de 1999, 5 de febrero y 17 de diciembre de 2001 y 23 de septiembre de 2002, entre otras).

Y además, claro está, la apreciación de la excepción de cosa exige que se trate no sólo del mismo acto, disposición o actuación material sino también de la misma pretensión u otra sustancialmente idéntica a la que fue objeto del proceso anterior (STS, Sala 4ª, de 22 mayo). Si en el proceso posterior sobre el mismo acto, disposición o actuación cambian la *causa petendi* o el *petitum* de la pretensión examinada y decidida en la resolución judicial firme anterior tampoco operará en su función negativa la cosa juzgada.

El efecto prejudicial positivo dependerá de la conexión entre el acto, disposición o actuación juzgados y el acto, disposición o actuación respecto de los que se invoca dicho efecto en el proceso ulterior».

Pueden citarse varias SSTs, anteriores a la transcrita, en las que se pone de manifiesto y se insiste en los requisitos para la procedencia de la cosa juzgada, el inicial fundamento normativo de la institución, así como los principios que avalan su mantenimiento desde una perspectiva procesal (fundamentalmente, el de seguridad jurídica) y sus especificidades en el proceso contencioso-administrativo.

Así, en la STS de 25 de noviembre de 2000 se expone que:

«una elemental aplicación del principio de seguridad jurídica "ex" art. 9.3 CE ha venido a potenciar el viejo mecanismo instaurado entre nosotros por el artículo 1252 del CC y que en el presente caso encuentra aplicación al concurrir la triple identidad exigida por el precepto citado para la eficacia de la excepción indicada, referente a las personas de los litigantes, la calidad con que lo fueron y el título o causa de pedir. Ciertamente, en el proceso contencioso-administrativo, la excepción de cosa juzgada tiene peculiaridades innegables, pues basta con que el acto administrativo posterior sea distinto en el tiempo o en la forma al anterior para que la virtualidad de la excepción se ensombrezca (cfr. sentencias de esta Sala de 28 y 30 de octubre 1985 y 23 de marzo 1987). Efectivamente, en esta última, de 23 de marzo de 1987, que, a su vez, recoge la doctrina contenida, entre otras, en Sentencias de 1 de abril de 1981 y 30 de septiembre de 1983, expresivas de que "para que proceda la excepción de cosa juzgada es preciso que concurren iguales circunstancias de hecho y fundamentos jurídicos en ambos asuntos"; y más aún, porque como sienta la de 23 de junio de 1966 "es necesario que se deduzcan en relación a un mismo acto, pues como afirma la invocada por la parte actora de 10 de noviembre de 1982 la cosa juzgada tiene matices muy específicos en el proceso contencioso-administrativo, donde basta que el acto impugnado sea histórica y formalmente distinto que el revisado en el proceso anterior, para que deba desecharse la existencia de la cosa juzgada, pues en el segundo proceso se trata de revisar la legalidad o

ilegalidad de un acto administrativo, nunca examinado antes, sin perjuicio de que entrando en el fondo del asunto, es decir, ya no por razones de cosa juzgada, se haya de llegar a la misma solución antecedente"».

Por su parte, en la STS de 26 de julio de 1996 se expone que:

«según jurisprudencia reiterada de esta Sala, entre otras, la Sentencia de 5 octubre 1995, para que se produzca el efecto de cosa juzgada es necesario que concurren las tres identidades procesales, que constituyen el elemento de contraste necesario para determinar cuándo existe cosa juzgada. Cuando se habla de la identidad de sujetos, objeto y causa de pedir, se alude a que la sentencia que se invoca ha de afectar a los mismos sujetos contendientes, que ha de versar sobre el mismo objeto y, en fin, que ha de pronunciarse únicamente por la causa que se alegó para deducir las pretensiones, por lo que sólo cuando el proceso futuro es idéntico en razón de estos tres elementos el proceso fallado produce la cosa juzgada».

Y, en la STS de 22 de marzo de 1995, por su parte, se recuerda que

«la Sentencia de este Tribunal Supremo de 9 marzo 1988, ha dicho que: El principio de cosa juzgada consagrado en el artículo 1252 del Código Civil tiene por finalidad dar seguridad y certidumbre a las relaciones jurídicas y evitar que puedan dictarse sentencias contradictorias sobre un mismo asunto, lo que impide a los Tribunales volver a examinar y pronunciarse sobre un asunto ya fallado definitivamente y ello con independencia del momento en que se pretenda someter de nuevo a consideración de un Tribunal la misma pretensión, pues, en definitiva, tanto esta institución como la litispendencia, aunque referidas a distinto momento procesal, tienen por finalidad impedir un nuevo fallo sobre la misma cuestión, aunque una por la técnica de tratar de evitar el inicio de un nuevo proceso y la otra de poner fin al iniciado sin tener que examinar de nuevo una pretensión ya decidida, por lo que entenderlo de otra forma comportaría volver a someter nuevamente a consideración una cuestión definitivamente resuelta por sentencia firme, que es precisamente, lo que se quiere prohibir y garantizar con esta institución, que obliga a declarar la inadmisibilidad del nuevo recurso siempre que entre uno y otro concorra la identidad a que se refiere el artículo 1252 del Código Civil».

II. EL DOBLE EFECTO DE LA COSA JUZGADA: VINCULACIÓN POSITIVA Y NEGATIVA

También muy recientemente, el Tribunal Supremo ha teorizado —para fijar doctrina en los supuestos a los que luego, de forma concreta, aludiremos— en relación con esta importante diversificación de la cosa juzgada. Así la STS de 22 de marzo de 2022 (rec. 1588/2020), ha señalado:

«A tal efecto, es preciso diferenciar, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre la vinculación negativa y positiva de la cosa juzgada, ambas reguladas en el art. 222 de la LEC. Así, mientras que la vinculación negativa "impide un nuevo proceso sobre el mismo objeto ya juzgado; mientras que, conforme a la segunda, lo resuelto en un primer proceso debe tenerse en cuenta en el segundo cuando sea un antecedente lógico de lo que constituye su objeto (sentencias 169/2014, de 8 de abril; 5/2020, de 8 de enero; 223/2021, de 22 de abril; 310/2021, de 13 de mayo; 411/2021, de 21 de junio y 21/2022, de 17 de enero)".

Y estos diferentes efectos tienen incidencia en los requisitos necesarios para su apreciación, pues mientras que «La cosa juzgada material, en su efecto negativo o excluyente, exige la plena coincidencia entre los objetos de un primer proceso resuelto por sentencia firme, con respecto a un proceso ulterior en el que se invoca su eficacia excluyente; es

decir, que se trate de los mismos sujetos, el mismo *petitum* (lo que se pide) y la misma *causa petendi* (fundamento fáctico y jurídico de lo solicitado), así se pronuncian, como no podía ser de otra forma, las sentencias 5/2020, de 8 de enero; 313/2020, de 17 de junio; 411/2021, de 21 de junio y 21/2022, de 17 de enero. De darse dichas identidades, la vigencia del principio non bis in ídem (no dos veces sobre lo mismo) determinaría la inutilidad e ineficacia del proceso ulterior con prevalencia de lo resuelto en el primer proceso, o lo que es lo mismo de lo ya decidido.

Por el contrario, el efecto positivo o prejudicial de la cosa juzgada no exige la plena identidad entre los objetos de los procesos, sino la conexidad entre ellos, siempre que los sujetos sean los mismos, y lo resuelto en el primer juicio, mediante pronunciamiento firme, sea parte del objeto del segundo de los promovidos, o, como dice el art. 222.4 LEC, que "aparezca como antecedente lógico de lo que sea su objeto".

Puede sostenerse entonces que mientras que la cosa juzgada negativa se fundamenta en la identidad, la cosa juzgada positiva en la conexidad; mientras que la primera impide la existencia de un proceso posterior; la segunda no lo evita, aunque lo condiciona en el sentido de que el tribunal del segundo juicio queda vinculado por el pronunciamiento firme de la sentencia dictada en el proceso anterior. En definitiva, se requiere la existencia de una relación jurídica dependiente o conexas de otra, ya resuelta por sentencia firme; no, desde luego, idéntica, pues entonces se desencadenaría el efecto excluyente o negativo de la cosa juzgada» (STS n.º 102/2022, de 7 de febrero de 2022, rec. 2963/2019).

III. LA EXCEPCIÓN DE COSA JUZGADA ¿FRENTE A LA INTERPOSICIÓN O FRENTE A LA DEMANDA?

Una de las cuestiones casacionales que se planteaban en el recurso anterior era la relativa a si resulta posible inadmitir un recurso contencioso-administrativo por cosa juzgada cuando no está formalizada la demanda en la que se concrete el *petitum* y la *causa petendi*, a efectos de apreciar las identidades requeridas.

Pues bien, dando respuesta a la citada cuestión, el Tribunal Supremo fijó la siguiente doctrina:

«por lo que respecta a si es posible inadmitir un recurso contencioso-administrativo por cosa juzgada cuando no está formalizada la demanda, debe afirmarse que la excepción de cosa juzgada en su vertiente negativa, esto es aquella que impide la posibilidad de tramitar un nuevo procedimiento, tan solo puede apreciarse cuando se conocen no solo los sujetos y objeto del recurso sino también la pretensión que se ejercita, lo que exige la previa formulación de la demanda».

Respuesta que se justificaba en los siguientes términos, para dejar sin efecto las resoluciones judiciales (Juzgado y Sala) que habían apreciado la excepción de cosa juzgada material en su vinculación negativa impidiendo que se siguiera un nuevo proceso sobre una controversia que se consideró que ya estaba juzgada:

«Tal y como hemos señalado, para estimar esta vinculación negativa o excluyente de la cosa juzgada se exige la plena coincidencia entre los objetos de un primer proceso resuelto por sentencia firme, con respecto a un proceso ulterior en el que se invoca su eficacia excluyente; es decir, que se trate de los mismos sujetos, el mismo *petitum* (lo que se pide) y la

La prueba en el recurso de apelación

María Soledad GAMO SERRANO

Magistrada especialista de lo contencioso-administrativo con destino en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid

- I. Introducción
- II. Solicitud de recibimiento a prueba. Requisitos formales
 - 2.1. Solicitud expresa
 - 2.2. Iniciativa probatoria. Posibilidad de acordar prueba de oficio en la apelación
 - 2.3. Contenido de la solicitud
- III. Solicitud de recibimiento a prueba. Requisitos sustantivos o materiales
 - 3.1. Previa proposición de los medios probatorios en la instancia. Documentos de fecha posterior y hechos nuevos
 - 3.2. Inadmisión o falta de practica de los medios probatorios a que viene referida la solicitud formulada ante el Tribunal *ad quem*
 - 3.3. Diligencia procesal de la parte proponente
 - 3.4. Pertinencia y utilidad de los medios probatorios propuestos
- IV. Resolución sobre la solicitud de recibimiento del pleito a prueba
 - 4.1. Órgano competente
 - 4.2. Forma y plazo de la resolución judicial
- V. Práctica de prueba en segunda instancia

I. INTRODUCCIÓN

A la hora de abordar la regulación de los procedimientos que se siguen ante los Juzgados y Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo la Ley 29/1998, de 13 de julio (LJCA, en lo sucesivo) se centra en las particularidades que rigen en este ámbito, cuya justificación no es otra que servir a la doble finalidad que, del recurso contencioso-administrativo, proclama la Exposición de Motivos de la referida Ley, en la cual —como hiciera, asimismo, la Exposición de Motivos de la anteriormente en vigor Ley de 27 de diciembre de 1956— se destaca el carácter de juicio o proceso entre partes que el recurso contencioso-administrativo tiene y una específica misión consistente en el examen de las pretensiones que deduzca la parte actora por razón de un acto administrativo. Fuera de los especiales y particulares trámites que integran el procedimiento ordinario, el abreviado, los distintos procedimientos especiales y posibles incidentes que contempla y regula la Ley jurisdiccional rige, con carácter supletorio, la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, supletoriedad que proclaman el artículo 4 de la Ley Procesal Civil y la Disposición final primera de la Ley 29/1998.

Esto explica las escasas normas que nuestra Ley jurisdiccional destina a la regulación de la materia probatoria, aun reconociendo el legislador, como así se ponía de manifiesto en la Exposición de Motivos de la anterior Ley de 1956, que el carácter revisor que se ha venido asignando tradicionalmente a la jurisdicción contencioso administrativa ni se traduce en la impertinencia de la práctica de prueba en el recurso contencioso-administrativo ni imposibilita la formulación por el recurrente de alegaciones o motivos de impugnación que no se hubieran hecho valer en la vía administrativa previa (artículo 69.1 LJCA 1956 y artículo 56.1 LJCA 1998). Y es que, como recuerdan las SSTs 20 de junio de 2012 (rec. 3421/2010) y 20 de abril de 2017 (rec. 615/2016), cuyo texto reproduce la posterior STS 27 de julio de 2021 (rec. 6012/2019),

«(...) el recurso contencioso-administrativo, pese a la denominación que utiliza la Ley, no constituye una nueva instancia de lo resuelto en vía administrativa, sino que se trata de un auténtico proceso, autónomo e independiente de la vía administrativa, en el que resultan aplicables los derechos y garantías constitucionales reconocidos (...)».

En concreto, en materia de actividad probatoria en los procesos que se siguen ante los órganos de este orden jurisdiccional contencioso-administrativo en primera o única

instancia tan solo encontramos en la actual LJCA concretas disposiciones respecto al momento procesal y forma de proposición de medios probatorios, con específica mención de la prueba documental (artículo 56, apartados 3 y 4, y artículo 60 LJCA), condicionamientos o presupuestos de carácter sustantivo o material a los que, junto con los de carácter formal anteriormente aludidos, se supedita el recibimiento del pleito a prueba (artículo 60.3 LJCA, cuyo último inciso ha positivizado respecto a los procedimientos administrativos sancionadores lo que venía siendo reiterado criterio de la Sala Tercera del Tribunal Supremo), posibilidad de que el Juez o Tribunal que conozca del recurso acuerde la práctica de prueba de oficio, con intervención de las partes (artículo 61 LJCA); y algunas previsiones puntuales respecto a la práctica de la prueba (extensión de los efectos de las pruebas periciales a los procedimientos conexos a que hace mención el artículo 61 LJCA, concesión a las partes de plazo para solicitar aclaraciones al dictamen pericial por el artículo 60.6 LJCA y límite temporal de treinta días a que sujeta el artículo 60.4 LJCA la fase probatoria, así como la eventual delegación por las Salas en uno de sus Magistrados o en un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de la práctica de todas o algunas de las diligencias probatorias que contempla el artículo 60.5 LJCA, además de las particularidades dimanantes de los especiales trámites que el artículo 78 LJCA incluye para el procedimiento abreviado).

En todos los demás aspectos la normativa aplicable a la práctica de la prueba en estos procedimientos no es otra que la general contenida en la Ley Procesal Civil, no ya solo en virtud de la supletoriedad con que rige dicho Cuerpo legal en lo no previsto por la Ley jurisdiccional a que se acaba de hacer mención sino por *mor* de la remisión legal que, en esta concreta materia, se contempla en el artículo 60.4 LJCA.

Si el que ha quedado expuesto, en sus líneas generales, es el panorama normativo en cuanto a la proposición y práctica de prueba en primera o única instancia la parquedad en la regulación legal se incrementa notablemente cuando acudimos a los preceptos que la Ley jurisdiccional dedica a la actividad probatoria en la segunda instancia, incluyéndose en el artículo 85 LJCA tres únicas especificaciones concernientes a la actividad probatoria en el recurso de apelación: la del apartado 3 del precepto legal citado, de conformidad con el cual *«En los escritos de interposición del recurso y de oposición al mismo las partes podrán pedir el recibimiento a prueba para la práctica de las que hubieran sido denegadas o no hubieran sido debidamente practicadas en primera instancia por causas que no les sean imputables»*; y las de los apartados 5 y 6 del referido artículo 85, que contemplan, respectivamente, concretas previsiones en cuanto al órgano competente y momento en que debe resolverse sobre el recibimiento del pleito a prueba y a la necesidad de que su práctica tenga lugar con citación de las partes.

Esta regulación legal provoca que el tema de la prueba en la apelación suscite numerosas cuestiones y dudas en la interpretación y aplicación de la normativa procesal y la práctica de los Tribunales de Justicia ofrece, como ahora veremos, buenos ejemplos de ello. Me centraré en aquellas que un examen de las distintas resoluciones dictadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo y publicadas por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial revela como más frecuentes, así como en aquellas que considero de mayor relevancia o interés, que se distribuirán en tres grandes bloques, atendiendo a los distintos trámites procesales de proposición, admisión y práctica de la prueba en la segunda instancia.

II. SOLICITUD DE RECIBIMIENTO A PRUEBA. REQUISITOS FORMALES

En el ámbito del recurso de apelación, respecto a la solicitud de recibimiento del recurso a prueba el único requisito de carácter formal que se deduce de la literalidad del artículo 85.3 de la Ley jurisdiccional es que se realice la correspondiente petición en los escritos de interposición del recurso de apelación o de oposición al mismo, de lo que resulta que podrán formular dicha proposición de practica de medios probatorios tanto la parte apelante como la parte apelada, como imponen elementales exigencias dimanantes del derecho a la tutela judicial efectiva y el principio de igualdad de las partes en el proceso.

2.1. Solicitud expresa

Parece una obviedad, pero es necesario destacar que la solicitud debe ser expresa, formalidad que en no pocas ocasiones se omite, observándose en la práctica de los Tribunales que vienen a aportarse con relativa frecuencia documentos —en ocasiones, incluso, informes técnicos o periciales— con los escritos de interposición del recurso y/o de oposición sin haberse dado el oportuno cumplimiento al condicionamiento aludido (esto es, sin incluir en dichos escritos petición alguna de recibimiento a prueba) pese a que la documental no es sino uno de los medios probatorios específicamente previstos como tales en el artículo 299.1 LEC, junto con los de interrogatorio de las partes, dictamen de peritos, reconocimiento judicial e interrogatorio de testigos y, como tal, sujeto a estrictos requisitos en cuanto a la forma y tiempo de su presentación (artículos 265 a 271 y 317 a 334 LEC y artículo 56, apartados 3 y 4, LJCA), debiendo determinar la presentación de un documento con posterioridad a los momentos procesales establecidos en la Ley, según los distintos casos y circunstancias, su inadmisión por el Tribunal, por medio de providencia, de oficio o a instancia de parte, con devolución a la parte que lo hubiere presentado (artículo 272 LEC).

De ahí que sean muy numerosas las resoluciones que abordan esta clase de supuestos, siendo el criterio unánime en las Salas de lo Contencioso-Administrativo que tienen legalmente asignada la competencia para el conocimiento de los recursos de apelación rechazar esta suerte de proposición tácita o implícita de recibimiento a prueba. Entre otras muchas, pueden citarse las SSTSJ Andalucía, Sala con sede en Sevilla (Sección 2ª) 23 de diciembre de 2021 (ap. 898/2021), Sala con sede en Málaga (Sección 2ª) 15 de septiembre de 2021 (ap. 1828/2020) y 26 de febrero de 2018 (ap. 880/2016); TSJ Asturias (Sección 1ª) 31 de mayo de 2022 (ap. 110/2022); TSJ Islas Baleares (Sección 1ª) 18 de julio de 2018 (ap. 518/2017), 4 de julio de 2017 (ap. 126/2017) y 20 de abril de 2016 (ap. 296/2016); TSJ Canarias, Sala con sede en Santa Cruz de Tenerife (Sección 1ª) 1 de marzo de 2021 (ap. 153/2020) y 7 de noviembre de 2019 (ap. 141/2019) y (Sección 2ª) 14 de enero de 2021 (ap. 179/2020); TSJ Cantabria (Sección 1ª) 13 de marzo de 2013 (ap. 45/2013) y 16 de abril de 2010 (ap. 480/2009); Auto TSJ Castilla La Mancha (Sección 1ª) 15 de diciembre de 2022 (ap. 191/2022) y Sentencias de la misma Sala (Sección 1ª) 25 de noviembre de 2019 (ap. 154/2019) y 4 de junio y 16 de julio de 2018 (ap. 49/2017 y 406/2016); SSTSJ Castilla y León, Sala con sede en Burgos (Sección 1ª) 26 de febrero de 2021 (ap. 191/2020) y 6 de marzo de 2015 (ap. 4/2015) y (Sección 2ª) 12 de marzo de 2021 (ap. 2/2021) y Sala con sede en Valladolid (Sección

1ª) 30 de enero de 2011 (ap. 263/2011); SSTSJ Cataluña (Sección 2ª) 30 de junio de 2023 (ap. 2653/2022) y (Sección 5ª) 11 de mayo de 2023 (ap. 601/2022); SSTSJ Comunidad Valenciana (Sección 2ª) 25 de mayo de 2022 (ap. 438/2021) y (Sección 3ª) 18 de febrero de 2022 (ap. 106/2021); SSTSJ Galicia (Sección 1ª) 21 de junio y 20 de septiembre de 2023 (ap. 147/2023 y ap. 207/2023) y (Sección 2ª) 15 de julio de 2022 (ap. 4163/2022) y 21 de enero de 2019 (ap. 4323/2018); SSTSJ Madrid (Sección 1ª) 26 de septiembre de 2022 (ap. 1343/2021) y (Sección 10ª) 29 de junio de 2023 (ap. 390/2023); SSTSJ Navarra (Sección 1ª) 30 de junio de 2020 (ap. 72/2020) y 22 de diciembre de 2017 (ap. 461/2017) y SSTSJ País Vasco (Sección 1ª) 17 de enero de 2023 (ap. 416/2022) y 23 de mayo de 2012 (ap. 1136/2011)], resoluciones las cuales, en su mayoría y dado que la omisión de solicitud de recibimiento a prueba provoca que el pronunciamiento sobre la admisibilidad de la documental aportada en tales circunstancias se contenga en Sentencia, optan por no tomar los documentos de que se trata en consideración a la hora de revisar la valoración del material probatorio efectuada en la instancia, aunque en numerosas ocasiones si se produce un pronunciamiento judicial previo al señalamiento para votación y fallo, tras la correspondiente dación de cuenta por el Letrado de la Administración de Justicia, o por iniciativa de las partes personadas, acordándose la devolución a la parte de la documental presentada, sin dejar constancia en autos.

A idéntica solución, en cuanto a no tomarlo en consideración en la resolución del recurso de apelación, lleva tanto la transcripción —total o parcial— del texto de documentos o informes en las circunstancias anteriormente expuestas (o no aportados, en tiempo y forma, en el procedimiento sustanciado en la instancia, como luego veremos) como la inserción en el cuerpo de un escrito de interposición o de oposición, a modo de imagen, de los mismos, supuesto específico al que se refieren la providencia TSJ Baleares (Sección 1ª) 27 de abril de 2018 (ap. 518/2017), la STSJ Castilla y León, Sala con sede en Burgos (Sección 1ª) 25 de mayo de 2012 (ap. 75/2012) y la Sentencia del mismo Tribunal, Sala con sede en Valladolid (Sección 3ª) 26 de septiembre de 2022 (ap. 687/2011) —que califica dicha actuación, directamente, como constitutiva de «fraude de ley», al tratar de lograr por esa vía la práctica de una prueba que le está vedada a la parte por ministerio de la Ley, que burla la potestad jurisdiccional del Tribunal *ad quem* respecto a la admisión de la prueba en apelación que le reserva el artículo 85 LJCA e infringe manifiestamente lo exigido por el anexo IV del Real Decreto 1065/2015, de 27 de noviembre, sobre comunicaciones electrónicas en la Administración de Justicia en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia (intercalado imágenes de texto)— y la STSJ Galicia (Sección 2ª) 19 de octubre de 2022 (ap. 4253/2022), que recuerda que tal forma de incorporación no tiene el valor de verdadera prueba documental.

2.2. Iniciativa probatoria. Posibilidad de acordar prueba de oficio en la apelación

Como antes hemos visto, al introducir el artículo 85.3 LJCA el condicionamiento de carácter formal consistente en que se deduzca la solicitud de recibimiento a prueba en los escritos de interposición del recurso o de oposición al mismo viene a conferir tal facultad procesal tanto a la parte apelante como a la parte apelada. Sin embargo, la antedicha facultad —o, si se prefiere, la legitimación para formular la solicitud— corres-

ponde, en exclusiva, al litigante que en la instancia propuso el medio probatorio que resultó ser inadmitido o indebidamente practicado y ello porque, como recuerda la STSJ Castilla y León, Sala con sede en Burgos (Sección 1ª) 26 de marzo de 2021 (ap. 25/2021) debe partirse del principio indiscutible de que es la parte proponente la que resulta en estos supuestos perjudicada y la que, por ende, podría hacer valer una nulidad de actuaciones en base a la expresada circunstancia, pero sin que pueda considerarse «(...) *ningún tipo de nulidad respecto de la parte contraria, pues a esta parte contraria no se le ha privado de practicar las pruebas por ella propuestas*». Quedan fuera de esta limitación, entiendo, aquellos supuestos en los que lo que se denuncia es la práctica irregular de algún medio probatorio que haya resultado de relevancia para la resolución del pleito por infracción de las normas procesales rectoras de la intervención de la parte que no propuso el medio probatorio en cuestión.

De otro lado, a la hora de abordar la regulación de la actividad probatoria en la segunda instancia nuestra Ley jurisdiccional únicamente contempla el recibimiento del recurso a prueba a petición de las partes, sin alusión alguna a la posibilidad de que pueda acordarse por el Tribunal, de oficio, la práctica de algún medio probatorio, a diferencia de los procedimientos que se siguen en primera o única instancia, donde sí aparece dicha específica previsión normativa, autorizando el artículo 61 LJCA al Juez o Tribunal acordar de oficio el recibimiento a prueba y disponer la práctica de cuantas estime pertinentes para la más acertada decisión del asunto (apartado primero) o complementar la practicada a instancia de los litigantes, acordando la práctica de cualquier diligencia de prueba que estime necesaria, una vez finalizado el período de prueba y hasta que el pleito sea declarado concluso para sentencia (apartado segundo del referido artículo 61 LJCA), lo que enlaza directamente con la cuestión de si cabe o no acordar el recibimiento del recurso a prueba o la práctica de medios probatorios no solicitados por las partes apelante y apelada en el recurso de apelación.

Resulta aquí de interés citar el Auto TSJ Islas Baleares (Sección 1ª) 20 de noviembre de 2012 (ap. 167/2012), que desestimó el recurso de reposición interpuesto frente a la providencia del Tribunal que había acordado la suspensión del señalamiento para la votación y fallo del recurso a los efectos de llevar a cabo la práctica de oficio de una prueba pericial argumentando que:

«el artículo 85 LJCA, relativo a la tramitación del recurso de apelación, remite en su apartado octavo a los artículos 63 a 65 en bloque, y resulta que en el artículo 64.4 LJCA se prevé la suspensión de conclusión del pleito (en este caso, rollo de apelación), en el supuesto de que el Juez o Tribunal hayan hecho uso de la facultad de acordar de oficio alguna diligencia de prueba, prevista en el artículo 61.2 del citado Cuerpo Legal».

En consecuencia, la Sala decidió de forma mayoritaria que esta potestad probatoria a instancia de los Jueces y Tribunales resultaba trasladable a los recursos de apelación, en razonamiento posteriormente reiterado en la Sentencia dictada en el referido recurso de apelación 167/2012, de fecha 15 de abril de 2014, respecto de la cual fue formulado Voto Particular por el Ilmo. Sr. Magistrado D. Pablo Delfont Maza, que centró su discrepancia en la consideración de que la Sentencia de la Sala debería haberse dictado resolviendo directamente el recurso de apelación y sin práctica de prueba en la segunda instancia pues, no habiendo sido propuesta por las partes en los escritos de apelación y de oposición a la apelación, entendía el Magistrado discrepante que la Ley no permite

a la Sala acordar de oficio la práctica de pruebas en el curso de la apelación de una sentencia, habida cuenta que, por más que el apartado 8 del artículo 85 LJCA remita a los artículos 63 a 65 de la misma Ley 29/1988, no debe perderse de vista que dicho precepto legal se refiere —y solo se refiere— a dos trámites (en concreto a los trámites de celebración de vista o de presentación de conclusiones), siendo en relación, exclusivamente, a dichos trámites de vista y conclusiones en la apelación para lo que el artículo 85.8 se remite a los artículos 63 a 65 de la Ley 29/1998 y sin que ningún precepto de la Ley jurisdiccional ampare la práctica de una prueba de oficio en el curso del rollo de apelación.

Continúa razonando en el Voto Particular el Magistrado discrepante que, regulando el tema de la prueba el artículo 85 de la Ley jurisdiccional, en el apartado tercero —anterior al octavo al que ha prestado atención la Sentencia—, en el contencioso, como por regla general en los procesos civiles regidos directamente por la Ley 1/2000 (sin más excepción que la concerniente a los procedimientos de capacidad, filiación, matrimonio y menores), el Tribunal no tiene permitido acordar de oficio la práctica de prueba alguna en la fase de apelación de la sentencia dictada en la primera instancia, regla que no solo es general en el proceso contencioso-administrativo, sino también única y exclusiva que, además, contiene una regulación agotadora en materia de prueba en la fase de apelación conforme a la cual únicamente cabe el recibimiento a prueba si concurren cumulativamente los dos requisitos que contempla el artículo 85.3 LJCA, derivando de la decisión de la Sala contraria a la normativa procesal expuesta la consecuencia de que la vencedora en la primera instancia y apelada ve desestimada su pretensión por el resultado de una prueba que nadie pidió nunca.

Pese a lo sugerente de dicho criterio lo cierto es que en la práctica de los Tribunales de Justicia es frecuente que se acuerden de oficio diligencias probatorias en la segunda instancia, poniendo de manifiesto al respecto la STS 22 de febrero de 1991 (rec. 1012/1991) que:

«desde que la Ley de 27 de diciembre de 1956, dispuso, en su art. 75, que "el Tribunal podrá también acordar, de oficio, el recibimiento a prueba y disponer la práctica de cuantas estime pertinentes para la más acertada decisión del asunto" (número 1) y que "podrá también acordar, antes o después de la vista o señalamiento para fallo, la práctica de cualquier diligencia de prueba que estimare procedente" (núm. 2), han sido más que numerosas las ocasiones en que este Alto Tribunal ha hecho uso de tales facultades sin que conozcamos que se haya sentado una doctrina jurisprudencial que excluya o restrinja la posibilidad de que ello ocurra en grado de apelación».

Y es que hay que recordar aquí, con las SSTS 21 de noviembre de 2012 (rec. 6730/2009) y 3 de junio de 2013 (rec. 5588/2010) que, a diferencia de lo que acontece en la legislación procesal civil (artículo 435 de la Ley 1/2000), que limita las diligencias que autoriza a requisitos taxativos, el artículo 61 de la Ley jurisdiccional impone al Tribunal una sola condición para acordar la práctica de prueba o, incluso, recibir el proceso a prueba y es que ello se considere necesario para «la más acertada decisión del asunto», diferencia respecto a las exigencias que se imponen en el proceso civil que el Alto Tribunal reputa lógicas, sobre la consideración de que en el proceso civil, como regla general:

«se trata de buscar la verdad formal que se deja al interés e iniciativa de las partes; muy alejado del que rige en el ámbito del contencioso en el que, por la entidad de los intereses

eventualmente afectados, rige la búsqueda de la verdad material (...lo que...) lleva al Legislador a incluso autorizar que el propio órgano jurisdiccional pueda acordar el recibimiento del proceso a prueba, supliendo o ignorando la propia desidia de las partes».

2.3. Contenido de la solicitud

A los únicos condicionamientos de carácter formal a que supedita el artículo 85.3 LJCA el recibimiento a prueba del recurso de apelación cabría añadir la exigencia de que al formalizar la solicitud se pongan de manifiesto, específicamente, los puntos objeto de prueba y se incluya una justificación sobre la efectiva concurrencia de los presupuestos que contempla el indicado precepto legal, con exposición, siquiera sucinta, de los motivos por los que, en base a las normas procesales aplicables, el medio probatorio tuvo que ser admitido y/o practicado en la forma postulada por la parte proponente [en tal sentido se pronuncian, entre otras, las SSTSJ Andalucía, Sala con sede en Málaga (Sección 2ª) 15 de septiembre de 2021 (ap. 1828/2020) y 26 de febrero de 2018 (ap. 880/2016) y providencia de la misma Sala y Sección 4 de marzo de 2020 (ap. 3098/2019); STSJ Castilla y León, Sala con sede en Valladolid (Sección 1ª), 4 de junio de 2010 (ap. 502/2008); STSJ Comunidad Valenciana (Sección 2ª) 16 de septiembre de 2011 (ap. 610/2009); TSJ Madrid (Sección 3ª) 10 de julio de 2019 (ap. 184/2019) y (Sección 10ª) 11 de marzo de 2015 (Ap. 808/2014); STSJ Murcia (Sección 1ª) 17 de abril de 2019 (ap. 62/2019); y STSJ País Vasco (Sección 1ª) 21 de enero de 2011 (ap. 53/2011) y Auto de la Sección 3ª del mismo Tribunal 5 de noviembre de 2007 (ap. 213/2005)], así como una identificación pormenorizada de los medios de prueba cuya práctica se interesa [STSJ Castilla La Mancha (Sección 1ª) 4 de junio de 2018 (ap. 49/2017) y SSTSJ Comunidad Valenciana (Sección 5ª) 28 de junio de 2018 (ap. 638/2016) y 16 de noviembre de 2012 (ap. 449/2010)], por cuanto se trata de especificación imprescindible para poder apreciar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la admisibilidad de la solicitud.

Razona al respecto la STC 128/2017, de 13 de noviembre (FJ 6), con concreta referencia a un supuesto en el que el escrito de formalización del recurso se limitó, por medio de otrosí, a solicitar la práctica de la prueba pericial denegada, con reproducción de los mismos términos del escrito de proposición de prueba de la primera instancia e invocación del artículo 85.3 LJCA, sin más razonamiento acerca de la necesidad de la práctica de tal prueba o de los motivos por los que se consideraba que había sido indebidamente denegada en primera instancia a pesar de haber sido correctamente propuesta, que:

«En este punto es preciso tomar en consideración que este Tribunal ha subrayado (en doctrina referida al proceso civil, pero trasladable *mutatis mutandis* al procedimiento contencioso-administrativo) el carácter excepcional y limitado de las pruebas que pretendan practicarse durante la sustanciación de los recursos de apelación, pues el momento estrictamente probatorio pertenece a la primera fase del proceso (por todas, STC 170/1998, de 21 de julio, FJ 2), de manera que esa excepcionalidad exige que la parte interesada en que se practique en apelación determinada prueba denegada en primera instancia aporte los motivos que justifican su práctica, ofreciendo al Tribunal *ad quem* los imprescindibles elementos de juicio para que pueda decidir, en ejercicio de la competencia que en tal sentido le corresponde, si resulta procedente acordar el recibimiento a prueba en la segunda instancia, por

la relevancia que presente la prueba que no fue admitida en primera instancia. En nuestro caso, esta carga alegatoria no fue levantada por la parte apelante».

III. SOLICITUD DE RECIBIMIENTO A PRUEBA. REQUISITOS SUSTANTIVOS O MATERIALES

El artículo 85.3 LJCA, como ya hiciera el artículo 100.1 LJCA 1956, introduce junto con el requisito formal a que se ha hecho mención en el apartado 1) precedente otros condicionamientos de tipo material o sustantivo, al referir la posibilidad de solicitar el recibimiento a prueba para la práctica de las que «(...) hubieran sido denegadas o no hubieran sido debidamente practicadas en primera instancia por causas que no les sean imputables». Ello supone un importante límite a la actividad probatoria en la apelación, que resulta admisible, en exclusiva, en los específicos supuestos que la Ley jurisdiccional contempla con carácter tasado o taxativo, lo cual es consecuente con la configuración misma del recurso de apelación en este ámbito jurisdiccional como un mecanismo procesal que posibilita la plena revisión jurisdiccional de la resolución apelada —al igual que acontece en la legislación procesal civil— pero que no constituye, en absoluto, un nuevo juicio en el que puedan aducirse nuevos hechos ni esgrimirse «*ex novo*» motivos de impugnación concernientes al acto administrativo impugnado [en tal sentido SSTs 26 de octubre de 1998 (recurso núm. 6192/1992) y 17 de enero de 2000 (ap. 3497/1992) y las que en ellas se citan].

En efecto, el modelo de recurso de apelación que prevé la Ley jurisdiccional no responde, en puridad, a un sistema de doble instancia o de doble grado, que autoriza dos exámenes sucesivos y completos sobre el fondo del asunto, pues la regulación legal no se compadece con tal posibilidad de un nuevo juicio o examen sobre la totalidad del fondo del asunto. Antes al contrario, y como con frecuencia se recuerda en las Sentencias de las Salas resolutorias de estos recursos ordinarios devolutivos, su objeto no es otro que la revisión por el Tribunal *ad quem* de la Sentencia dictada en la primera instancia a la vista de las actuaciones procesales practicadas por el Juez *a quo* y del material fáctico o probatorio y razonamientos jurídicos que sustentaron el pronunciamiento judicial combatido en el recurso de apelación, admitiéndose la práctica de pruebas solo con carácter excepcional. Por acudir a los términos en que se expresa la Ley Procesal Civil (artículo 456.1) el ámbito de cognición del recurso está limitado a los fundamentos de hecho y de derecho de las pretensiones formuladas ante el Tribunal de primera instancia mediante nuevo examen de las actuaciones llevadas a cabo ante dicho Tribunal y conforme a la prueba que, en los casos legalmente previstos —y solo en ellos— se practique ante el Tribunal de apelación que, además, no viene autorizado a abordar una revisión de oficio de la resolución recurrida, al margen de los motivos y consideraciones aducidas por la parte apelante como fundamento de su pretensión, al regir también en estos procesos, claro está, el básico principio de la congruencia, debiendo plasmarse en el escrito de interposición no ya las razones por las que se entiende que no es conforme a Derecho la resolución judicial sobre el fondo del asunto sino, en particular, los eventuales errores —bien de hecho (en cuanto a su constatación o apreciación, lo que concierne, precisamente, a la valoración del material probatorio en la instancia), bien de Derecho en la interpretación y/o aplicación de las normas— en que, a juicio del recurrente, haya incurrido el Auto o la Sentencia apelados, además, en su caso, de los posibles

defectos procedimentales que pudieron tener relevancia para el fallo e infracción de normas procesales afectantes a la propia resolución recurrida (principalmente los que conciernen al deber de congruencia y al de motivación).

Consecuentemente con todo ello el Tribunal *ad quem* ha de tener en cuenta, en orden a la revisión de la resolución dictada en la instancia que le compete, el material fáctico y probatorio que sustente la decisión del órgano *a quo*, sin ser dable, fuera de los supuestos específicamente prevenidos —cuyo análisis será posteriormente abordado— tomar en consideración prueba posterior, lo que desvirtuaría el sentido de la apelación y la convertiría «de facto» en una primera instancia.

3.1. Previa proposición de los medios probatorios en la instancia. Documentos de fecha posterior y hechos nuevos

De los términos en que se pronuncia el artículo 85.3 antes transcrito podríamos extraer, en realidad, tres requisitos o condicionamientos distintos de carácter material o sustantivo, el primero de los cuales —que alguna resolución, como la STSJ Andalucía, Sala con sede en Sevilla (Sección 2ª) 24 de febrero de 2022 (ap. 229/2021) califica de «*presupuesto del que parte el precepto en cuestión*»— es que los medios probatorios a que viene referida la solicitud hayan sido efectiva y formalmente propuestos en la primera instancia por la parte que solicita el recibimiento del recurso de apelación a prueba, dado que el precepto legal alude, precisamente, a pruebas que hayan sido denegadas o que no hubieran sido debidamente practicadas. El condicionamiento es lógico y coherente con la regulación de la materia probatoria en nuestra Ley jurisdiccional y la configuración legal misma del recurso de apelación, pues no hay que olvidar que es el órgano judicial *a quo* el que ostenta poder decisorio sobre la admisión y práctica de la prueba que las partes interesen en apoyo de sus pretensiones respectivas y que el pronunciamiento judicial cuya revisión se somete al Tribunal *ad quem* se sustenta en la previa valoración conjunta del material probatorio por parte del juzgador de instancia, de modo que la aportación *ex novo* o sorpresiva en fase de apelación vulneraría las más elementales normas del procedimiento, al tiempo que desnaturalizaría el objeto y límites de la revisión en la apelación a que acaba de hacerse referencia.

La exigencia permite descartar de plano aquellas peticiones o solicitudes de práctica de medios probatorios en la segunda instancia en supuestos en los que con la proposición tratan de rebatirse los argumentos de la Sentencia de instancia [STSJ Castilla y León, Sala con sede en Burgos (Sección 2ª), 3 de junio de 2019 (ap. 10/2019) y (Sección 1ª) 25 de enero de 2008 (ap. 164/2007)] o se pretende suplir deficiencias de la actividad probatoria de las partes ante el órgano judicial *a quo* [STSJ Madrid (Sección 3ª) 25 de enero de 2023 (ap. 2192/2021), referida al concreto supuesto de una incorrecta aportación de documental por la propia parte proponente de dicho medio probatorio].

El presupuesto o requisito que estamos examinando —esto es, que se trate de medios probatorios efectivamente propuestos en la primera instancia— no concurre, por razones evidentes, en el caso de tratarse de documentos de fecha posterior a aquella en que fue dictada la resolución apelada, cuya aportación resulta, por tal razón, inadmisibles [STSJ Castilla La Mancha (Sección 1ª) 16 de abril de 2007 (ap. 68/2006), en la que se pone de manifiesto que en estos casos se trata de documentos «(...) que no pudieron ser tenidos en cuenta por el Juzgador ni, por la misma razón, pueden ahora servir para volcar la

argumentación que ofrecieron las partes en el proceso y fue asumida, en la forma que consta en la Sentencia, por el Juez»] regla que, sin embargo, no puede acogerse en términos de generalidad pues, como supuesto de excepción, la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha admitido la aportación de documentos al proceso contencioso-administrativo en los supuestos a que hace mención el artículo 271 LEC.

En efecto, la STS 1 de diciembre de 2021 (rec. 7945/2020), abordando como cuestión de interés casacional objetivo la admisibilidad y, en su caso, el alcance en sede de apelación de una sentencia anulatoria de un Plan General, notificada con posterioridad a la sentencia dictada en primera instancia y que resulte condicionante o decisiva para resolver el recurso de apelación, recordando que el artículo 271 de la Ley Procesal Civil viene a acoger, en su primer apartado, una regla general, en relación con la aportación de cualquier documento, instrumento, medio, informe o dictamen de los que la parte pretenda valerse para fundar su derecho, y una regla especial, en relación con la aportación de concretos documentos (sentencias o resoluciones judiciales o de autoridad administrativa, que pudieran resultar condicionantes o decisivas para resolver en primera instancia o en cualquier recurso), distinción a los efectos del momento procesal de la aportación de documentos que también acoge el artículo 56 LJCA, argumenta, con cita de diversos precedentes del Alto Tribunal, que si en una primera línea de interpretación se ha venido sosteniendo, tanto para la regla general como para la especial, que los mencionados preceptos legales se estaban refiriendo a la aportación en primera instancia y que no habilitaban la posibilidad de aportación en segunda instancia o casación —pues el artículo 56 forma parte del Capítulo Primero del Título IV de la LJCA, referido al procedimiento en primera o única instancia, sin que ningún precepto de la vigente Ley de esta Jurisdicción prevea la posibilidad de aportar documentos con el escrito de interposición del recurso de casación, como tampoco lo hace la LEC— en otra línea argumental se mantiene el criterio de la posibilidad de aportación de este tipo de documentos en casación, por entender comprendido dicho recurso extraordinario en la expresión «en cualquier recurso» del artículo 271.2 LEC, criterio del que son exponente los AATS 4 de junio de 2014 (rec. 1837/2013), 17 de noviembre de 2015 (rec. 2555/14), 18 de enero de 2017 (rec. 3621/2015), 20 de noviembre de 2017 (rec. 2459/16), 16 de enero de 2018 (rec. 854/2017) y 17 de junio de 2021 (rec. 2664/20) si bien la interpretación favorable lo es en sentido estricto, es decir, únicamente respecto de los documentos que se citan y no otros de distinto contenido, haciendo una aplicación prudente de esta posibilidad, que la citada STS 1 de diciembre de 2021 hace extensiva al recurso de apelación por entender que el anterior criterio se refuerza en supuestos en los que, como acontecía en ese caso, la sentencia aportada incidía en la determinación de la norma aplicable para la resolución del recurso (en el supuesto al que venía referida la Sentencia en cuestión el PGOU que debía tenerse en consideración para decidir sobre la solicitud de restablecimiento de la legalidad formulada por la recurrente), de modo que lo que se estaba planteando «(...) es la cuestión de elección de la norma aplicable y no la aportación de hechos o modificación de debate procesal y, por otra parte, la elección de la norma aplicable ha de efectuarse por el órgano jurisdiccional (*iura novit curia*), con independencia de que se invoquen o no por la parte las normas que entiende de aplicación al caso», todo ello tomando en consideración el Alto Tribunal, además, que la anulación de una disposición general, como dispone el artículo 73 LJCA, ha de tenerse en cuenta para resolver sobre actuaciones

administrativas impugnadas y pendientes de resolución judicial —que por lo tanto no han adquirido firmeza—, debiendo ajustarse la resolución judicial a la norma vigente y aplicable al caso. Es importante, sin embargo, destacar que en la STS 1 de diciembre de 2021 citada, puntualiza el Alto Tribunal que el hecho de que la aportación documental en la apelación encuentre amparo en el artículo 271.2 LEC «no supone la incorporación de nuevos hechos ni modificación de las pretensiones de la parte».

A la vista de dicha nueva doctrina es de esperar que se produzca un cambio de criterio en aquellas Salas que se habían pronunciado en sentido negativo a la posibilidad de aplicar el artículo 271.2 LEC cuando de la aportación de nuevos documentos en un recurso de apelación sustanciado ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativo se trata [entre otras, Sentencias de la Sala con sede en Sevilla del TSJ Andalucía (Sección 2ª) 19 de noviembre de 2020 (ap. 3098/2019) y TSJ Madrid (Sección 2ª) 30 de junio de 2021 (ap. 361/2020)]. Si venían reputando aplicable el indicado precepto legal otros Tribunales [Sentencia TSJ Asturias (Sección 1ª) 15 de enero de 2021 (ap. 197/2020) o STSJ Madrid (Sección 2ª) 28 de enero de 2010 (ap. 1176/2009)].

Sobre los límites a que debe ajustarse la aportación documental concluidos los plazos preclusivos que contempla la normativa procesal resulta, asimismo, de interés la STS 24 de octubre de 2016 (rec. 3580/2015), en la que se contiene la siguiente argumentación (FJ 3º):

«Las normas procesales gozan del carácter de *ius cogens*, no está a voluntad o conveniencia de las partes el procurarse trámites que puedan aportar ventaja sobre la contraparte, puesto que con ello se rompería la igualdad de armas, que representa un principio básico en los procesos contradictorios. Por tanto, en el supuesto que contemplamos sólo cabe la aportación extemporánea, esto es fuera del tiempo procesal dispuesto legalmente al efecto, de sentencias o resoluciones judiciales o de autoridad administrativa, siempre que pudieran resultar condicionantes o decisivas para resolver; supuesto excepcional que carece de fuerza jurídica suficiente para en su sola invocación pueda vulnerarse los principios básicos que rigen el proceso, entre ellos, ya se ha dicho, el de contradicción e igualdad de las partes, so pena de colocar a la contraparte en situación de desventaja e indefensión, por lo que la expresión "resultar condicionantes o decisivas" ha de entenderse, como así ha dicho el Tribunal Constitucional, entre otras sentencia de 21 de diciembre de 2006e, en el sentido de que la exigencia de relevancia para la decisión final es igual a vigor potencial para cambiar el sentido del fallo, referido claro está a las cuestiones que han sido planteadas en los escritos dispuestos al efecto que delimitan las pretensiones actuadas sobre las que ha versado el debate y sobre las que las partes, también la demandada, ha tenido la oportunidad de defenderse, no cabe pues aprovechar este supuesto excepcional para introducir cuestiones nuevas ajenas a las que constituyeron el debate en plenitud entre las partes».

Habrà que valorar en cada caso concreto, por lo demás, si nos encontramos o no ante documentos cuya aportación en la apelación, por reunir las condiciones a que hace mención el artículo 271.2 LEC, deviene admisible, lo que, siendo parte en estos procedimientos una Administración Pública, exige en determinados supuestos un especial esfuerzo analítico en cuanto al tipo de documental que pretende aportarse por esta vía —que no podemos sino calificar de excepcional o extraordinaria—, de lo que constituye buen ejemplo el Auto TSJ Islas Baleares (Sección 1ª) 25 de noviembre de 2015 (ap. 226/2015), en el que se desecha la posibilidad de aportar ciertos acuerdos adoptados por la Administración demandada y cuya justificación documental pretendió realizarse en

la instancia cuando los autos se habían declarado ya conclusos y se encontraban pendientes del dictado de Sentencia, por la consideración de que «*la prueba propuesta o, si se quiere, la documentación que se quería aportar, no consistía en resoluciones administrativas sino en sendos acuerdos concertados por una autoridad administrativa con dos empresas*» y de que «*el artículo 271.2 de la Ley 1/2000 no comprende resoluciones de una de las partes en el juicio sino que se extiende —y limita— a resoluciones de autoridad administrativa que no es parte en el juicio y que se notifican a quién sí que lo es*» o la STSJ Navarra (Sección 1ª) 25 de abril de 2005 (ap. 12/2005) que, abordando la cuestión de la admisibilidad de la aportación con el escrito de apelación de un informe aclaratorio del previamente emitido y tomado en consideración en la Sentencia apelada, concluye que se trata de mero «*documento ad hoc creado a iniciativa de la Administración para desvirtuar la valoración que el informe del mismo autor ha merecido al órgano de instancia*» y que, siendo los documentos nuevos aquellos a los que se refiere el artículo 270.1 LEC, no pueden tener tal consideración ni los que la parte pudo confeccionar con anterioridad al trámite de contestación a la demanda ni los que confecciona después a resultados del procedimiento para enervar los efectos de las pruebas, «*(...) como si la primera instancia, su fase de prueba, se pudiese reabrir post-sentencia o completar en apelación con cualquier documento creado para la ocasión*».

Íntimamente relacionado con lo anterior, debe hacerse especial mención a la posibilidad de que sean invocados por las partes apelante y/o apelada hechos nuevos o de nueva noticia, distintos de los que constituyen la base fáctica de la resolución judicial objeto del recurso y cuya acreditación justifique una propuesta de práctica de medios probatorios al Tribunal competente para conocer de la apelación que, lógicamente, no ha podido ser deducida por la parte en la instancia. Si dicha posibilidad de invocación de hechos nuevos o de nueva noticia resulta ya excepcional en la primera instancia por exigencias dimanantes de los efectos propios de la litispendencia —de modo que cualquier evolución posterior en el plano fáctico no ha de provocar alteración alguna de los términos del debate (sin perjuicio de que pueda provocar que el proceso quede sin objeto, como especifica el artículo 413 LEC)— más aún lo es cuando el procedimiento se encuentra ya en fase de apelación, en la que ha de partirse necesariamente de los hechos controvertidos que quedaron fijados en el procedimiento al que puso término la resolución judicial recurrida, aunque alguna resolución si concluye en la posibilidad de que la aparición de un hecho nuevo tras el dictado de la Sentencia, de relevancia para la decisión del litigio, habilite la formulación sobrevenida de medios de prueba en la segunda instancia [así, STSJ Andalucía, Sala con sede en Sevilla (Secc. 2ª) 24 de febrero de 2022 (ap. 229/2021), autorizando, asimismo, la invocación de hechos nuevos o de nueva noticia al amparo de lo prevenido en el artículo 460.2 LEC la STSJ Canarias, Sala con sede en Las Palmas de Gran Canaria (Sección 2ª) 18 de noviembre de 2020 (ap. 72/2018) y la STSJ Murcia (Sección 2ª) 30 de septiembre de 2005 (ap. 13/2005)].

Finalmente, cabe mencionar aquí que la solicitud de recibimiento a prueba en sede de apelación debe venir referida a los medios probatorios que haya propuesto en la instancia la parte proponente en el trámite procesal oportuno y no los que hayan sido objeto de una eventual solicitud dirigida al Juez *a quo* en orden a acordar de oficio la práctica de diligencias de prueba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 60 LJCA (artículo 75 de la anterior LJCA 1956), dado que, como afirma la STS 13 de marzo de 1990 (ROJ: STS 2321/1990), con referencia al pedimento hecho en trámite de con-

clusiones al Tribunal de instancia de que, para mejor proveer, se acordara la práctica de prueba al amparo del artículo 75.4 LJCA entonces en vigor, ello no obliga al órgano jurisdiccional a proceder conforme demandaba a esa petición, ya que «(...) la facultad de ordenar la práctica de prueba para mejor proveer no confiere a las partes derecho procesal alguno ni condiciona la decisión del Tribunal en orden a estimar pertinente su proveído». En el mismo sentido, SSTSJ Andalucía, Sala Sevilla (Sección 2ª), 31 de marzo de 2016 (ap. 74/2015) y 24 de octubre de 2014 (ap. 379/2012); STSJ Castilla La Mancha (Sección 2ª) 16 de mayo de 2000 (ap. 19/2000); STSJ Castilla y León, Sala con sede en Burgos (Sección 1ª) 21 de junio de 2021 (ap. 157/2020); STSJ Canarias, Sala con sede en Santa Cruz de Tenerife (Sección 1ª) 15 de enero de 2001 (ap. 98/2000); STSJ Cataluña (Sección 5ª) 16 de abril de 2018 (ap. 210/2015); o STSJ Murcia (Sección 1ª) 22 de junio de 2012 (ap. 428/2010), en las que se destaca que diligencias de esta clase no están legalmente previstas para suplir la falta de actividad de los litigantes ni resulta obligado subsanar las deficiencias en que incurran las partes en materia probatoria, estando sujeta su práctica a la exclusiva iniciativa del órgano jurisdiccional para formar su propia convicción.

3.2. Inadmisión o falta de practica de los medios probatorios a que viene referida la solicitud formulada ante el Tribunal *ad quem*

El segundo requisito que podemos extraer de la literalidad del artículo 85.3 es que los medios probatorios a los que viene referida la solicitud hayan sido denegados o no hayan sido practicados, lo que descarta la posibilidad de reiteración de medios probatorios admitidos y practicados por el Juez *a quo*.

Como pone de manifiesto, por citar alguna, la STSJ Castilla La Mancha (Sección 1ª) 23 de septiembre de 2019 (ap. 6/2018), reproduciendo argumentación vertida en las anteriores Sentencias de la misma Sala que en ella se citan, tratándose de documentos o pruebas practicadas en la instancia basta con hacer mención a las mismas o la indicación de donde se encuentran, sin ninguna necesidad de aportarlas con reiteración. En el mismo sentido, las SSTSJ Andalucía, Sala Sevilla (Sección 3ª) 17 de julio de 2014 (ap. 265/2014), TSJ Extremadura (Sección 1ª) 19 de noviembre de 2013 (ap. 156/2013) y TSJ Madrid (Sección 3ª) 20 de mayo de 2020 (ap. 502/2019) destacan la improcedencia de reproducir en segunda instancia la práctica de las pruebas, siendo cuestión netamente distinta que el resultado arrojado de la valoración de la prueba practicada y plasmado en la Sentencia no haya sido el esperado y la eventual revisión de esa valoración por el Tribunal *ad quem*, en tanto que la STSJ Madrid (Sección 3ª) 11 de marzo de 2019 (ap. 869/2018) recuerda la innecesariedad de solicitar el recibimiento a prueba para tener en cuenta los documentos que integran el expediente administrativo o los aportados al procedimiento.

3.3. Diligencia procesal de la parte proponente

El tercero de los condicionamientos o requisitos a que aparece supeditado el recibimiento a prueba del recurso de apelación es que la inadmisión o falta de práctica del medio probatorio de que se trate en la primera instancia lo haya sido por causas que no sean imputables a la parte proponente, como se infiere de la literalidad del artículo 85.3

LJCA, o, dicho en otros términos, que la litigante que viene a formalizar la solicitud en cuestión haya actuado con la debida diligencia en la instancia.

Se incluyen aquí los supuestos más evidentes de solicitud realizada de modo extemporáneo o sin el debido cumplimiento de los requisitos formales generalmente exigidos, esto es, con expresión en forma ordenada en los escritos de demanda y de contestación y en los de alegaciones complementarias de los puntos de hecho sobre los que haya de versar la prueba y de los medios de prueba que se propongan que impone el artículo 60 LJCA [SSTSJ Andalucía, Sala Sevilla (Sección 2ª) 13 de enero de 2011 (ap. 527/2010) y (Sección 3ª) 10 de marzo de 2016 (ap. 41/2016) y Sala Granada (Sección 1ª) 24 de noviembre de 2014 (ap. 982/2011); TSJ Castilla La Mancha (Sección 1ª) 21 de octubre de 2019 (ap. 74/2018) y 8 de marzo de 2004 (ap. 327/2003); TSJ Castilla y León, Sala con sede en Burgos (Sección 1ª) 18 de junio de 2021 (ap. 49/2021) y 8 de febrero de 2013 (ap. 287/2012); TSJ Cataluña (Sección 3ª) 19 de julio de 2023 (ap. 799/2022); o STSJ Murcia (Sección 1ª) 6 de noviembre de 2015 (ap. 91/2015)] o de falta de evacuación del trámite de contestación sin presentar la Administración demandada el correspondiente escrito [SSTSJ Andalucía, Sala Sevilla (Sección 2ª) 31 de marzo de 2016 (ap. 74/2015), TSJ Islas Baleares (Sección 1ª) 16 de febrero de 2016 (ap. 226/2015) y TSJ Castilla La Mancha (Sección 1ª) 18 de enero de 2016 (ap. 265/2014)].

Pero también cabe traer a colación los supuestos de omisión de aquellas formalidades que vengan impuestas por razón del concreto medio probatorio propuesto (como los que contemplan los artículos 265 a 280 LEC en relación al tiempo y forma de presentación de documentos y sus copias y los artículos 336 y 337 LEC para la presentación de dictámenes elaborados por peritos designados por las partes, la expresión de los extremos principales a que ha de referirse el reconocimiento judicial que exige el artículo 353.2 LEC o la consignación del domicilio o residencia de las personas que hayan de ser citadas para la práctica de la prueba a que se refiere el artículo 284.1 LEC) y los de renuncia al medio probatorio por la parte proponente, ya sea la renuncia expresa [así, las SSTSJ Andalucía, Sala de Málaga (Sección 2ª) 30 de junio de 2016 (ap. 2179/2014) y TSJ Murcia (Sección 2ª) 12 de septiembre de 2007 (ap. 40/2007) contemplan el caso concreto de renuncia a la prueba testifical], ya tácita o implícita, derivada de la propia actuación procesal de la parte proponente [la STSJ Andalucía, Sala Sevilla (Sección 2ª) 24 de octubre de 2014 (ap. 379/2012) se refiere a la falta de práctica de la prueba testifical propuesta por no facilitar la proponente la localización de los testigos; la STSJ Murcia (Sección 2ª) 19 de abril de 2001 (ap. 22/2001) a la omisión de solicitud de nueva citación de testigos que no comparecieron al acto de la vista; la STSJ Aragón (Sección 1ª) 13 de diciembre de 2000 (ap. 81/2000) se centra en la falta de práctica de aportación documental por un tercero al proceso en el que la cédula de requerimiento había sido entregada al Procurador del recurrente para su diligenciamiento sin que conste que llegara a remitirla a la entidad requerida ni solicitarse por la parte del Juzgado la reiteración del requerimiento en cuestión, como tampoco se puso de manifiesto la omisión en trámite de conclusiones y las SSTSJ Castilla La Mancha (Sección 2ª) 20 de diciembre de 2013 (Ap. 313/2012), TSJ Comunidad Valenciana (Sección 1ª) 3 de marzo de 2011 (ap. 2510/2008) y TSJ La Rioja (Sección 1ª) 15 de noviembre de 2012 (ap. 134/2012) aluden a la falta de práctica de la prueba pericial declarada pertinente y admitida por el Juzgado por falta de abono de la provisión de fondos por la parte proponente].



Otro libro de derecho procesal y, sin embargo, distinto, porque es fruto de la aportación de un nutrido grupo de magistrados especialistas de lo contencioso-administrativo que aspiran a ofrecer **una guía completa y actualizada de los factores esenciales del proceso contencioso-administrativo**, que ha alcanzado vida y entidad propia como cauce para resolver litigios.

Por el texto, apoyado en normas y jurisprudencia, desfilan las **cuestiones relativas a los presupuestos o requisitos procesales** (subjetivos, objetivos y de actividad), **las claves de su desarrollo** (la fuerza del principio pro actione, el expediente, plazos, casuística probatoria, posibilidades alegatorias en vista o conclusiones, etcétera) y las cada día más importantes **cuestiones colaterales que brotan en el procedimiento** (alegaciones previas, medidas cautelares, cuestiones prejudiciales, cuestiones de inconstitucionalidad, juego de la mediación, etc.).

Y como no, **el examen de la fase final**, que comprende los distintos supuestos de terminación (desistimiento, allanamiento, pérdida de objeto, sentencia y sus pronunciamientos, ...), así como **los medios de reacción impugnatoria** (recursos de reposición, apelación, casación y revisión o nulidad de actuaciones). Por último, aguarda el examen de las consecuencias de la sentencia (costas, vicisitudes de ejecución o inejecución, garantías, etcétera).

No falta la **referencia específica a procedimientos especiales** (derechos fundamentales, personal, garantía de unidad de mercado, etcétera), **junto con otras interesantes cuestiones que la riqueza procesal contencioso-administrativa** depara.

En suma, una obra inspiradora y reveladora, útil y práctica, de sumo interés para todos aquellos atraídos por la justicia administrativa: jueces, fiscales, abogados, académicos y estudiantes de derecho.

