RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

PASO A PASO

Análisis detallado de los recursos contenidos en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

3.ª EDICIÓN 2024

Incluye formularios

COLEX READER

COLEX

RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS

Análisis detallado de los recursos contenidos en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

3.ª EDICIÓN 2024

Obra realizada por el Departamento de Documentación de Iberley

COLEX 2024

Copyright © 2024

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial.

© Editorial Colex, S.L.
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)
A Coruña, 15004, A Coruña (Galicia)
info@colex.es
www.colex.es

I.S.B.N.: 978-84-1194-408-3
Depósito legal: C 509-2024

SUMARIO

1. EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO 9
1.1. Actividad administrativa impugnable. 10
1.2. Las pretensiones de las partes 16
1.3. Acumulación de pretensiones 22
1.4. Cuantía del recurso contencioso-administrativo. 28

2. RECURSOS CONTRA RESOLUCIONES PROCESALES 33
2.1. Recursos contra providencias y autos 37
2.2. El recurso de apelación 43
2.2.1. La interposición del recurso de apelación en el orden contencioso 50
2.3. Esquema del recurso de casación en el orden contencioso-administrativo 56
2.3.1. El recurso de casación 62
2.3.2. Materias contra las que cabe interponer recurso de casación en el orden contencioso. 63
2.3.3. Objeto del recurso de casación en el orden contencioso. 69
2.3.4. El interés casacional para la admisión del recurso de casación en el orden contencioso 71
2.3.5. Preparación del recurso de casación en el orden contencioso y admisión a trámite 78
2.3.6. La ejecución provisional de la sentencia recurrida en casación en el orden contencioso 85
2.3.7. Formalidades del recurso de casación en el orden contencioso y su resolución 87
2.4. Revisión de sentencias firmes 90
2.4.1. Requisitos procesales en el recurso de revisión de sentencias. . 98
2.5. Recursos contra las resoluciones del letrado de la Administración de Justicia. 100

ANEXO.
FORMULARIOS

Escrito de subsanación de defectos de comparecencia o en la interposición del recurso contencioso-administrativo 107
Demanda de recurso contencioso-administrativo contra reglamento o disposición general 109

Demanda de recurso contencioso-administrativo contra denegación de licencia de apertura de establecimientos 113
Demanda de recurso contencioso-administrativo (procedimiento abreviado) 117
Escrito de interposición de recurso de apelación contra sentencias (orden contencioso-administrativo) 119
Recurso de apelación contra expulsión del territorio nacional 121
Escrito solicitando la adopción de medidas cautelares para asegurar la ejecución de la sentencia (o auto) apelada 123
Escrito de oposición a la admisión del recurso de casación contencioso-administrativo 127
Solicitud de ejecución provisional de sentencia contencioso-administrativa 129
Escrito de oposición a recurso de apelación en orden contencioso-administrativo 131
Escrito de preparación del recurso de casación contra autos en el orden contencioso-administrativo 133
Recurso de reposición contra auto declaratorio de falta de jurisdicción . . 137
Escrito solicitando la acumulación de autos en procedimiento contencioso administrativo 139
Formulario de demanda contencioso-administrativa en procedimiento ordinario (modelo genérico) 141
Escrito de comparecencia ante el TS en recurso de casación contencioso-administrativo 145
Escrito de oposición al recurso de casación contencioso-administrativo . 147
Formulario de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 151
Formulario de recurso de queja contra el auto que tiene por no preparado el recurso de casación en el orden contencioso-administrativo 155
Recurso contencioso-administrativo por nulidad de actuaciones por falta de notificación al administrado 157
Formulario de demanda de recurso contencioso-administrativo contra denegación de nacionalidad española (buena conducta) 163

1.
EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

La regulación del objeto del recurso contencioso-administrativo en la LJCA

Los artículos 25 a 42 de la LJCA constituyen el título III «Objeto del recurso contencioso-administrativo», que se divide en los siguientes capítulos:

- Capítulo I. Actividad administrativa impugnable (arts. 25-30 de la LJCA).
- Capítulo II. Pretensiones de las partes (arts. 31-33 de la LJCA).
- Capítulo III. Acumulación (arts. 34-39 de la LJCA).
- Capítulo IV. Cuantía del recurso (arts. 40-42 de la LJCA).

1.1. Actividad administrativa impugnable

Actividades administrativas impugnables

El artículo 25 de la LJCA, así como el propio preámbulo de la ley, establecen cuatro modalidades de recurso por razón de su objeto:

– Contra **actos administrativos expresos o presuntos** y contra actos 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.

- Contra **preceptos ilegales de disposiciones generales**, que precisa de algunas reglas especiales.
- Contra la **inactividad de la Administración**.
- Contra **actuaciones materiales constitutivas de vía de hecho**, en los términos establecidos en la LJCA.

|| Disposiciones de carácter general

El artículo 26 de la LJCA indica que, además de la impugnación **directa** contra las disposiciones de carácter general, se puede realizar una impugnación **indirecta** contra los actos que se deriven de la aplicación de las disposiciones de carácter general, fundada en aquellas disposiciones que no son conformes a derecho.

La falta de impugnación directa contra la disposición general o, en caso de haberla impugnado, el recurso hubiera sido desestimado, no impide la impugnación de los actos resultantes de la aplicación de dicha disposición general (art. 26.2 de la LJCA).

Siguiendo la doctrina más extendida (véase la resolución de Tribunal Económico Administrativo Central de 22 de mayo de 2019 o la resolución de Tribunal Económico Administrativo Central de 3 de junio de 2020) se destaca lo siguiente:

- La **impugnación directa o recurso directo** se encuentra sometido a un plazo de 2 meses, transcurrido el cual ya no será posible la impugnación por esa vía. Con el recurso directo se consigue, atacando directamente el reglamento, la anulación general del mismo.
- La **impugnación indirecta o recurso indirecto** no está sometida a ningún plazo y es la única forma de atacar el reglamento, aunque sea de forma indirecta, en el caso de que no sea ya posible interponer el recurso directo por haber transcurrido el plazo de interposición del mismo, o bien en el caso de que el recurso directo hubiese sido —en algún momento anterior— desestimado. Aun cuando su objeto sean los actos en aplicación del reglamento, a través del este también se puede conseguir la total anulación de aquel.

Así, la **sentencia del Tribunal Supremo n.º 38/2021, de 21 de enero, ECLI:ES:TS:2021:105**, entiende sobre la impugnación indirecta lo siguiente:

> «(...) es completamente razonable, al interpretar que **no se trata sólo de aprovechar la impugnación de un acto administrativo para, simultáneamente, combatir la disposición de que dimana o en la que encuentra justificación, sino que es preciso un nexo lógico o relación causal entre ambas manifestaciones de la potestad administrativa**, en el sentido de que el examen jurisdiccional debe sujetarse al esquema dialéctico de que el acto de aplicación —una liquidación, una providencia de apremio, un requerimiento o una sanción, por limitarnos a la esfera tributaria— es nulo por serlo la norma en que se ampara, juicio que sólo es atendible por comparación o relación entre el acto —como aplicación—, y la norma —como soporte normativo—.

> En otras palabras, **lo que importa en esta clase de impugnación no es tanto evaluar cómo se hizo en su día la norma** —lo que se puede hacer valer, sin restricciones, con ocasión de su impugnación directa, a partir de su publicación— (art. 25 LJCA) **sino, una vez vigente, incorporada al ordenamiento jurídico, si su regulación infringe principios o normas de rango superior**».

En aquellos casos en los que el juez o tribunal del orden contencioso-administrativo hubiere dictado **sentencia firme estimatoria** contra el contenido de la disposición general, planteará la cuestión de ilegalidad ante el tribunal que sea competente para conocer del recurso directo contra la disposición (art. 27.1 de la LJCA).

Si el juez o tribunal competente para conocer del recurso contra un acto fundado en la invalidez de una disposición general fuere competente también para conocer del recurso contra la disposición general, la sentencia que emita dicho juez o tribunal declarará la **validez** o **nulidad** de la disposición general (art. 27.2 de la LJCA).

No obstante, el **Tribunal Supremo es competente para anular cualquier disposición general** cuando conozca de un recurso contra un acto fundado en preceptos ilegales contenidos en aquella, independientemente del grado de la disposición y sin necesidad de plantear una cuestión de ilegalidad (art. 27.3 de la LJCA).

Asimismo, la **legalidad del reglamento** puede controlarse también por el Tribunal Constitucional a través del artículo 161.2 de la CE que indica que «el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas».

La problemática surge a la hora de **distinguir entre acto y disposición**, ya que su impugnación sigue cauces diferentes. En este sentido se manifiesta el auto del Tribunal Supremo, rec. 542/2015, de 19 de noviembre de 2015, ECLI:ES:TS:2015:9677A:

> «Es criterio asentado en la doctrina y en la jurisprudencia, para la distinción entre el acto y la norma, el que se centra en la consideración de si el acto de que se trate innova o no el ordenamiento jurídico, integrándose en él, con carácter general y abstracto, y siendo susceptible de ulteriores y sucesivas aplicaciones; o si se trata de un acto ordenado que no innova el ordenamiento, sino que es un acto aplicativo del mismo, en cuya aplicación se agota la eficacia del acto».

RESOLUCIONES RELEVANTES

Auto del Tribunal Supremo, rec. 542/2015, de 19 de noviembre de 2015, ECLI:ES:TS:2015:9677A

Las «Relaciones de Puestos de Trabajo», también conocidas como RRPPT, que estructuran los puestos, grupos y cuerpos o escalas de las Administraciones públicas, se consideran actos administrativos y no disposiciones generales como se venía dictaminando en anterior jurisprudencia:

«En efecto, en la jurisprudencia precedente (...) se asentaba en la atribución a las RRPPT de la naturaleza de disposiciones generales: normas a efectos del acceso a la

casación, sobre la base de considerar que la impugnación de las mismas merecía la calificación de cuestiones de personal, como tales en principio excluidas del acceso a la casación, ex art. 86.2.a) LJCA; pero que, al ser consideradas, a efectos de la casación como disposiciones generales, operaba respecto de ellas la previsión del art. 86.3 LJCA. ***Negada la caracterización como disposiciones generales****, y afirmada la de actos administrativos, falta la base sobre la que la jurisprudencia precedente asentó la apertura a la casación, debiéndose considerar en tal sentido rectificada nuestra jurisprudencia precedente».*

Tribunal Supremo en STS, rec. 5190/2011, de 11 de julio de 2013, ECLI:ES:TS:2013:3823

El Tribunal supremo determina que «la sala de instancia altera la naturaleza jurídica de la **Ponencia de Valores**, considerándola disposición de carácter general», **y concluye que no cabe la aplicación de lo dispuesto en el artículo 27.2 de la LJCA**, conforme lo cual cuando el juez o tribunal competente para conocer de un recurso contra un acto fundado en la invalidez de una disposición general lo fuere también para conocer del recurso directo contra esta, la sentencia declarará la validez o nulidad de la disposición general.

|| Actos administrativos

En relación con los actos de la Administración pública, existen varias clases. De entre ellos, el recurso contencioso-administrativo se puede interponer contra **actos expresos y presuntos que pongan fin a la vía administrativa**, ya sean **definitivos** o de **trámite**, siempre que estos últimos decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos (art. 25.1 de la LJCA).

Por un lado, hablar de **acto expreso** significa hablar de la manifestación de voluntad de la Administración. Por el contrario, un **acto presunto** es aquel que se presume, es decir, no se dicta resolución y se produce el **silencio administrativo** por parte de la Administración, que puede ser positivo o negativo según el caso.

Por lo tanto, tal y como indica la ley, **los actos expresos y presuntos que tengan carácter definitivo son recurribles**.

CUESTIÓN

¿Qué caracteriza a un acto definitivo?

Es importante tener clara la diferencia entre un acto firme y un acto definitivo, ya que no son lo mismo. El hecho de que un acto sea definitivo no implica que este adquiera firmeza. En ese sentido el **auto del Tribunal Supremo, rec. 2287/2018, de 20 de junio de 2018, ECLI:ES:TS:2018:7004A**, dispone lo siguiente: «una cosa es un acto administrativo definitivo, que pone fin a la vía administrativa y que permite su ejecución, y otra que este sea firme. Un acto definitivo que causa estado en vía administrativa, le pone fin y es ejecutivo, pero mientras pueda ser objeto de recurso judicial no es firme (artículo 25 Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa 29/1998, de 13 de julio). Poner fin a la vía administrativa supone abrir la puerta al recurso, mientras que firmeza conlleva que frente a él que no cabe recurso ordinario (artículo 28 de la citada ley procesal). La firmeza solo se alcanza cuando frente al acto o sentencia no cabe recurso judicial ordinario».

La conclusión es, por tanto, que los **actos definitivos son recurribles** y los **actos firmes no lo son**.

Una vez tenemos claro lo anterior, es importante saber frente a qué actos de trámite podremos interponer un recurso contencioso-administrativo y frente a cuáles no. Para ello, acudimos al artículo 25.1 de la LJCA, que establece que los actos de trámite serán recurribles cuando:

- **Decidan** directa o indirectamente el **fondo del asunto**.
- Determinen la **imposibilidad de continuar el procedimiento**.
- **Produzcan indefensión o perjuicio irreparable** a derechos o intereses legítimos.

En este sentido, la jurisprudencia ofrece otra clasificación de los **actos de trámite distinguiendo entre los simples y los cualificados**.

ACTOS DE TRÁMITE SIMPLES	ACTOS DE TRÁMITE CUALIFICADOS
Mero impulso de un procedimiento.	Deciden directa o indirectamente el fondo del asunto.

Podemos mencionar al respecto de lo anterior la **sentencia del Tribunal Supremo n.º 1336/2020, de 15 de octubre, ECLI:ES:TS:2020:3214**, cuyo tenor literal es el siguiente:

> «Los primeros son actos o proveídos interlocutorios o de mero impulso de un procedimiento, que no pueden ser objeto de una impugnación autónoma e independiente del acto definitivo o final, que actúa como una especie de acto resumen, frente al que se deben dirigir todas las impugnaciones. Sí son impugnables, no obstante, los actos de trámite cualificados (art. 25.1 de la LJCA), entendiendo por tales los que 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. [vid., por todas, sentencia de 14 de marzo de 2011 (RC 3323/2010)]».

|| Inactividad de la Administración

Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de **tres meses** desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o **no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados**, estos podrán interponer recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración (art. 29.1 de la LJCA).

En los casos en los que la Administración **no ejecute sus actos** firmes, los afectados por dicha inactividad podrán solicitar su ejecución y, si no se produce en el **plazo de un mes** desde tal petición, los solicitantes podrán formular recurso contencioso-administrativo que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78 de la LJCA (art. 29.2 de la LJCA).

JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Supremo n.º 477/2019, de 8 de abril, ECLI:ES:TS:2019:1127

«(...) ante una situación en que la Administración ha dejado pasar, no ya meses, sino años, en una situación de inactividad, resulta secundario si la demanda ha orientado la pretensión como impugnación de un acto presunto, o como una inactividad de la Administración en el cumplimento de la actuación a que venía obligada, o finalmente como la inejecución de un acto firme cuyo cumplimiento se reclame. Todas estas formas de actuación administrativa son impugnables, a tenor del art. 25 de la LJCA».

Sentencia del Tribunal Supremo n.º 877/2020, de 25 de junio, ECLI:ES:TS:2020:2202

«(...) Si bien la inactividad, como reconoce el recurrente, es un concepto distinto del silencio negativo, en cuanto en aquella se parte de la existencia de una ***obligación de la Administración*** *"en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo" de realizar "una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación", mientras que el silencio administrativo negativo es una ficción legal encaminada a posibilitar la impugnación en sede jurisdiccional (o administrativa) por la falta de resolución de los procedimientos iniciados a instancia de parte o de oficio, en los términos establecidos en los arts. 24 y 25 de la vigente Ley 39/15 (arts. 43 y 44 de la actualmente derogada Ley 30/92), o de los recursos administrativos, o no se contesta a lo solicitado, falta de resolución o respuesta a la que viene obligada la Administración».*

|| Vía de hecho

En el caso en el que **se produzca una actividad por parte de la Administración que dé lugar a vía de hecho**, el interesado podrá formular requerimiento a la Administración actuante, intimando su cesación. Si dicha intimación no hubiere sido formulada o no fuere atendida dentro de los diez días siguientes a la presentación del requerimiento, podrá deducir directamente recurso contencioso-administrativo (art. 30 de la LJCA).

JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1165/2017, de 3 de julio, ECLI:ES:TS:2017:2754

«(...) la ***vía de hecho comprende tanto las actuaciones materiales de las Administraciones Públicas producidas sin la adopción previa de una decisión declarativa que sirva de fundamento jurídico****, a lo que es asimilable el caso en el que existiendo tal acto, este adolece de una irregularidad sustancial que lo convierte en nulo o inexistente, y también la* ***actividad material de ejecución que excede del ámbito al que da cobertura el acto administrativo previo****. La Sala estima que en el presente caso no concurre ninguno de los elementos precisos para que pueda considerarse la existencia de una vía de hecho».*

Sentencia del Tribunal Supremo, rec. 116/2013, de 4 de marzo de 2016, ECLI:ES:TS:2016:939

«La jurisprudencia de esta Sala, (...) viene sosteniendo que la "vía de hecho" o actuación administrativa no respaldada en forma legal por el procedimiento administrativo legitimador de la concreta actuación, se produce no solo cuando no existe

RECURSOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS PASO A PASO

¿Qué actividad administrativa se considera impugnable?

¿Qué clases de recursos se pueden interponer en el orden contencioso-administrativo?

A través de la presente guía damos respuesta a estas y otras cuestiones y analizamos, desde un punto de vista práctico, los recursos contencioso-administrativos por medio de la jurisprudencia más relevante, el planteamiento y resolución de pequeñas cuestiones, todo ello acompañado de una serie de esquemas didácticos sobre la materia, que ayudarán al lector a tener una visión global de los distintos recursos regulados en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

En esta obra podrán conocer paso a paso la regulación de cada uno de los recursos contra resoluciones procesales a interponer en el orden contencioso-administrativo: recursos contra providencias y autos, recurso de apelación, recurso de casación, la revisión de sentencias firmes y los recursos contra las resoluciones del letrado de la Administración de Justicia, todo ello acompañado de un listado de formularios actualizados que culminan esta guía.

Por último, cabe señalar que todo el contenido está actualizado a las novedades introducidas tanto por el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, que entró en vigor el 29/07/2023, como por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, con entrada en vigor el 20/03/2024.

PVP 18,00 €
ISBN: 978-84-1194-408-3
www.colex.es
COLEX
COLEX READER
9 788411 944083