Traducció al català de:
Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 871-908
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L34
© Alejandro Huergo Lora
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 34

CONTROL JUDICIAL DE L'ADMINISTRACIÓ

Alejandro Huergo Lora
Universitat d'Oviedo (UNIOVI)

SUMARI: 1. INTRODUCCIÓ: 1.1. Significat constitucional del control judicial de l'Administració; 1.2. L'opció per un ordre jurisdiccional especialitzat. —2. LA JURISDICCIÓ CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA: 2.1. Àmbit de la jurisdicció contenciosa administrativa: *2.1.1. La clàusula general; 2.1.2. Matèries incloses; 2.1.3. Matèries atribuïdes a altres ordres jurisdiccionals;* 2.2. Organització: *2.2.1. Característiques del model elegit; 2.2.2. Seccions contencioses administratives dels tribunals d'instància (abans, jutjats contenciosos administratius); 2.2.3. Sales contencioses administratives dels tribunals superiors de justícia; 2.2.4. Secció contenciosa administrativa del tribunal central d'instància (abans, jutjats centrals contenciosos administratius); 2.2.5. Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Nacional; 2.2.6. Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem.*—3. LES PARTS: 3.1. Els subjectes del procés contenciós administratiu: *3.1.1. El recurrent o demandant; 3.1.2. La part demandada; 3.1.3. Els codemandats;* 3.2. Requisits generals de les parts: *3.2.1. Capacitat; 3.2.2. Legitimació; 3.2.3. Postulació.*—4. OBJECTE DEL PROCÉS: 4.1. Significat de l'objecte del procés: pretensions i activitat administrativa impugnada; 4.2. Les diferents vies processals: *4.2.1. El recurs contra actes administratius; 4.2.2. El recurs contra reglaments; 4.2.3. El recurs contra la inactivitat; 4.2.4. El recurs contra la via de fet;* 4.3. La dinàmica de l'objecte del procés: *4.3.1. La quantia; 4.3.2. Acumulació i ampliació del recurs.*—5. EL PROCEDIMENT CONTENCIÓS ADMINISTRATIU: 5.1. Elements comuns previs a l'inici del procés: *5.1.1. L'esgotament de la via administrativa prèvia; 5.1.2. El termini d'interposició del recurs; 5.1.3. El requeriment interadministratiu;* 5.2. El procediment ordinari: *5.2.1. L'escrit d'interposició; 5.2.2. Remissió de l'expedient i citació dels interessats; 5.2.3. Demanda i contestació. Al·legacions prèvies; 5.2.4. Prova; 5.2.5. Conclusions; 5.2.6. Sentència;* 5.3. El procediment abreujat: *5.3.1. Àmbit d'aplicació; 5.3.2. Especialitats;* 5.4. Els procediments especials: *5.4.1. Per a la protecció de drets fonamentals; 5.4.2. Qüestió d'il·legalitat; 5.4.3. En cas de suspensió prèvia d'acords; 5.4.4. Extensió d'efectes de les sentències; 5.4.5. Altres procediments especials.*—6. LES MESURES CAUTELARS: 6.1. Concepte i

requisits: *6.1.1. Classes de mesures cautelars; 6.1.2. Periculum in mora; 6.1.3. Ponderació d'interessos; 6.1.4. Fumus boni iuris; 6.1.5. La caució o contracautela;* 6.2. Procediment: *6.2.1. Procediment ordinari; 6.2.2. Mesures cautelarísimes.*—7. ELS RECURSOS: 7.1. El recurs de reposició; 7.2. El recurs d'apel·lació: *7.2.1. Resolucions impugnables; 7.2.2. Procediment;* 7.3. El recurs de cassació: *7.3.1. Característiques; 7.3.2. Resolucions impugnables; 7.3.3. L'interès cassacional objectiu; 7.3.4. Procediment del recurs de cassació.*—8. L'EXECUCIÓ DE LES SENTÈNCIES: 8.1. Concepte i paràmetres constitucionals; 8.2. Procediment aplicable a l'execució; 8.3. Mesures a disposició dels òrgans judicials per aconseguir el compliment de les sentències.—9. BIBLIOGRAFIA: 9.1. Bibliografia citada; 9.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. INTRODUCCIÓ

1.1. Significat constitucional del control judicial de l'Administració

1. L'establiment d'un sistema de **control judicial de l'Administració** no és una opció per al legislador, sinó que compleix una doble funció constitucional. En un Estat de dret (art. 1.1 de la Constitució espanyola [CE]) —en el qual els ciutadans i els poders públics estan subjectes a la Constitució i a la resta de l'ordenament jurídic (art. 9.1 CE), en el qual es garanteix el principi de legalitat i el de seguretat jurídica (art. 9.3 CE) i en el qual l'Administració té, específicament, un sotmetiment ple a la llei i al dret (art. 103.1 CE)— **resulta imprescindible** que existeixin vies perquè els jutjats i tribunals, als quals correspon en exclusiva l'exercici de la potestat jurisdiccional (art. 117.3 CE), puguin tenir l'última paraula sobre si les diferents administracions públiques i ens de dret públic han respectat, o no, l'ordenament jurídic en la seva actuació.

2. Ho exigeix així, d'una banda, i amb el màxim nivell de protecció constitucional (dret fonamental susceptible de recurs d'empara), l'article 24.1 CE, que proclama el dret a la **tutela judicial efectiva**. D'altra banda, i ja fora del catàleg de drets fonamentals, l'article 106.1 CE disposa: "Els tribunals controlen la potestat reglamentària, la legalitat de l'actuació administrativa i la submissió d'aquesta als fins que la justifiquen" (*supra* § 4.18). La jurisdicció contenciosa administrativa, alhora que tutela els drets i interessos de les persones físiques o jurídiques que sol·liciten aquesta tutela, assoleix la finalitat —d'interès públic i no sols particular— de controlar que l'actuació administrativa —en sentit ampli, que inclou també la potestat reglamentària— s'ajusti a l'ordenament jurídic —també de manera àmplia, la qual cosa inclou que aquesta activitat no tan sols s'ajusti a la llei en el contingut, sinó que es dugui a terme amb la finalitat prevista per l'ordenament jurídic, excloent-ne la desviació de poder (*supra* § 5.43).

1.2. L'opció per un ordre jurisdiccional especialitzat

3. A Espanya, com en molts altres estats de la família europea continental (*civil law*), el coneixement dels litigis amb les administracions correspon, fonamentalment,

a un **ordre jurisdiccional especialitzat**, denominat **contenciós administratiu**. Esmentat en la CE (art. 153 *c*), actualment està regulat en la Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJCA). Aquesta Llei, que ha patit reformes importants, constitueix en bona part una actualització de l'anterior Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa de 27 de desembre de 1956, que, malgrat el context dictatorial en què es va aprovar, establia gran part dels postulats del sistema actual de justícia administrativa. En els casos en què la competència per conèixer d'un litigi de l'Administració no correspon a la jurisdicció contenciosa administrativa, entren en joc altres tribunals (civils, socials o penals, tot i que aquests últims dirimeixen responsabilitats de persones físiques o jurídiques, però no de l'Administració, que, com a molt, hi pot comparèixer com a responsable civil subsidiari), en els quals l'Administració pot comparèixer com a demandada però també com a demandant. Així succeeix, per exemple, quan l'Administració és titular d'un bé patrimonial (*supra* § 30.61).

4. Malgrat que l'origen de l'ordre contenciós administratiu (a França) es fonamenta en la idea que els tribunals no han de controlar l'Administració —i, en aquest sentit, la contenciosa era una institució no judicial—, actualment a Espanya l'ordre contenciós administratiu és un **ordre jurisdiccional**, integrat amb caràcter general en el poder judicial. L'ordre contenciós administratiu ha de tenir les mateixes garanties que els altres, i no ha de ser en cap cas un fur privilegiat per a l'Administració. Això afecta, per descomptat, el règim dels jutges i magistrats —que han de complir les mateixes característiques d'independència, inamovibilitat, responsabilitat i sotmetiment únicament a l'imperi de la llei que en els d'altres ordres jurisdiccionals—, i també la regulació del procés —basada estrictament en el principi d'igualtat de parts. La Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil (LEC), és supletòria de la LJCA (disposició final 1a. LJCA i art. 4 LEC), la qual cosa permet que aquesta última deixi en mans de la primera, sobretot, la regulació de qüestions processals com la pràctica de la prova, la presentació d'escrits i realització d'actes processals, etc.

2. LA JURISDICCIÓ CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

2.1. Àmbit de la jurisdicció contenciosa administrativa

2.1.1. La clàusula general

5. Enfront de models històrics en què només es permetia que els tribunals controlessin l'actuació administrativa en algunes matèries concretes ("sistema de llista"), actualment la competència de la jurisdicció contenciosa administrativa es delimita a través d'una **clàusula general** que recull l'article 1.1 LJCA: "Els jutjats i els tribunals de l'ordre contenciós administratiu coneixen de les pretensions que es dedueixin amb relació a l'**actuació de les administracions públiques subjecta al dret**

Administratiu, amb les disposicions generals de rang inferior al de llei i amb els decrets legislatius quan superin els límits de la delegació".

6. Per tant, l'ordre contenciós no s'ocupa de qualsevol conflicte entre l'Administració —en sentit estricte (és a dir, qualsevol ens de dret públic)— i un particular, sinó de les qüestions que sorgeixin en l'activitat d'un ens públic que estigui sotmesa al dret administratiu (no al dret privat), enfront d'un particular o enfront d'un altre ens públic. En conseqüència, molts plets amb l'Administració es tramiten davant la jurisdicció civil o social.

7. Dit d'una altra manera, perquè sigui competent la jurisdicció contenciosa administrativa s'han de donar **dues condicions**: (1) que el litigi es produeixi en relació amb (o a partir d') una **actuació** d'una **administració pública** —que en l'actualitat, conforme a l'article 2 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP)— inclou no només les administracions generals o territorials, sinó també altres entitats instrumentals com a organismes autònoms, agències o entitats públiques empresarials, sempre que es tracti d'ens de dret públic; i (2) que aquesta actuació estigui **sotmesa al dret administratiu** (cosa que no sempre succeeix, perquè el dret administratiu és un dret exclusiu de l'Administració en el sentit que només aquesta el pot utilitzar, però no és un dret universal de l'Administració, ja que en alguns casos aquesta actua en règim de dret privat) (*supra* § 2.29).

2.1.2. Matèries incloses

8. L'expressió "**actuació** (…) subjecta al dret administratiu" inclou tot tipus d'actuació administrativa i, per tant, no tan sols els actes administratius, sinó també (per descomptat) els plans, els contractes i els reglaments o "disposicions generals de rang inferior al de llei". Quant a les normes amb rang de llei aprovades pel Govern (o els governs autonòmics, quan ho preveuen els estatuts d'autonomia), els decrets llei són recurribles exclusivament davant el Tribunal Constitucional (TC), però es pot recórrer contra els decrets legislatius davant la jurisdicció contenciosa administrativa "quan excedeixin els límits de la delegació" (*ultra vires*), segons l'article 1.1 LJCA, que desplega el que implícitament diu l'article 82.6 CE.

9. S'entén per "**administracions públiques**" (art. 1.2 LJCA) totes les administracions territorials o generals i els ens del sector públic amb forma de personificació juridicopública (administracions institucionals, instrumentals o especials, *supra* § 1.21 i § 8).

10. L'ordre jurisdiccional contenciós administratiu també coneix dels actes i disposicions de les **corporacions de dret públic** (per exemple, col·legis professionals) en la mesura en què exerceixin **potestats administratives** (com succeeix amb les sancions disciplinàries i amb l'admissió o expulsió del col·legi, que determina la possibilitat, o no, d'exercir la professió) (*supra* § 8.24).

11. Els **ens del sector públic que tinguin una forma de personificació juridicoprivada** (societats mercantils i fundacions públiques) no poden ser, amb caràcter

general, demandats davant la jurisdicció contenciosa administrativa. En les matèries, com els contractes, en les quals es preveu que la seva activitat sigui controlada per la jurisdicció contenciosa administrativa, s'estableix un recurs previ davant una administració pública, contra la resolució del qual es recorre, si escau, en via contenciosa administrativa (articles 44.6 i 321.5 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic [LCS]) (*supra* § 19.139).

12. Normalment, només les administracions públiques i ens de dret públic poden actuar en règim de dret administratiu, per la qual cosa, malgrat que hi ha supòsits d'actuació administrativa en règim de dret privat, l'actuació de **subjectes privats en règim de dret administratiu** és més limitada. Una excepció parcial és el cas dels concessionaris, que poden exercir potestats administratives (en règim, per tant, de dret administratiu) per delegació de l'Administració. Normalment, la seva actuació serà recurrible davant l'Administració concedent, l'actuació de la qual és, alhora, recurrible davant la jurisdicció contenciosa administrativa, però també és possible que la legislació sectorial permeti el recurs contenciós administratiu directe contra actuacions del concessionari (art. 2 *d*) LJCA]).

13. És discutible en quina mesura s'està estenent l'**aplicació del dret administratiu a les entitats privades** que formen part del sector públic institucional i si aquesta extensió afecta també els subjectes privats que exerceixen funcions públiques (*supra* § 2.32 i 33). Els autors que sostenen que s'està produint aquesta extensió (CANALS, 2002, ESTEVE, 2012, GARCÍA-ANDRADE, 2020) defensen també la necessitat d'ampliar de manera correlativa l'àmbit de la jurisdicció contenciosa administrativa (CABALLERO, 2021: 54).

14. Hi ha **òrgans de l'Estat (i de les comunitats autònomes**) que no són administracions públiques (Congrés dels Diputats, Senat, Tribunal Constitucional, Tribunal de Comptes i Defensor del Poble, així com les assemblees legislatives de les comunitats autònomes i de les institucions autonòmiques anàlogues al Tribunal de Comptes i al Defensor del Poble) l'activitat administrativa dels quals ("actes i disposicions en matèria de personal, administració i gestió patrimonial subjectes al dret públic") està sotmesa a la jurisdicció contenciosa administrativa (art. 1.3 LJCA) (*supra* § 2.31). Això es deu a la necessitat de proporcionar tutela judicial efectiva als qui es relacionen amb aquests òrgans (funcionaris, contractants, subjectes que sofreixen danys imputables a aquests), i a la semblança d'aquesta activitat amb l'actuació administrativa sotmesa als tribunals contenciosos administratius. Es tracta, en tot cas, d'una activitat secundària o instrumental d'aquests òrgans constitucionals (parlaments, TC), en relació amb la seva activitat principal (la legislativa, per exemple). El cas del Consell General del Poder Judicial (CGPJ) i, amb matisos, dels òrgans de govern dels jutjats i tribunals és diferent, perquè tampoc no són administracions, però en aquests òrgans (sobretot el CGPJ) l'activitat "administrativa" no és secundària o instrumental, sinó principal, i està sotmesa a la jurisdicció contenciosa administrativa (article 1.3 *b*) LJCA).

15. L'article 2 *a*) LJCA rectifica l'antiga exempció dels **"actes polítics"** (típica "vàlvula de seguretat" que col·loca el contenciós administratiu en un règim autoritari o dictatorial). Per molt polític (o discrecional) que sigui un acte, és recurrible en tot cas i els tribunals el poden controlar en tot allò que estigui programat o predeterminat

jurídicament (per exemple, els elements reglats, el procediment, el fi, etc.) (*supra* § 5.39). Una altra cosa són els actes governamentals, que no estan sotmesos al dret administratiu, sinó a la Constitució (plantejament d'una qüestió de confiança, per exemple) o al dret internacional (com el *placet* del Govern a un diplomàtic estranger: ATS de 19 de febrer de 2018, ECLI:ES:TS:2018:2075A).

16. Un exemple tradicional d'"acte polític" és la concessió d'un **indult** per part del Govern. Sobre aquest tema, la jurisprudència ha deixat clar que el reial decret que concedeix l'indult és impugnable davant la jurisdicció contenciosa administrativa, si bé l'abast real del control és limitat, perquè en la regulació actual la Llei de l'indult (Llei de 18 de juny de 1870, que estableix regles per a l'exercici de la gràcia d'indult) ni tan sols exigeix expressament la motivació de l'indult, i gairebé no conté paràmetres per a la decisió governativa. En un afer en què el Govern va concedir un indult parcial a un conductor "suïcida" sense que aparentment hi hagués cap raó de justícia o utilitat social que ho justifiqués, el Tribunal Suprem va admetre a tràmit un recurs contra el reial decret d'indult i va considerar que aquest indult era arbitrari (precisament perquè mancava de justificació) i, per tant, inconstitucional (per infracció de l'art. 9.3 CE) i nul (STS de 20 de novembre de 2013, ECLI:ES:TS:2013:5997).

17. En matèria de **responsabilitat patrimonial o extracontractual**, actualment és competent la jurisdicció contenciosa administrativa "sigui quina sigui la naturalesa de l'activitat o el tipus de relació de què derivi, les quals no poden ser demandades [les administracions públiques] per aquest motiu davant els ordres jurisdiccionals civil o social, encara que en la producció del dany concorrin amb particulars o comptin amb una assegurança de responsabilitat" (art. 2 *e*).

18. Sovint, per resoldre la qüestió litigiosa, que és necessàriament de dret administratiu (art. 1.1), cal resoldre una **qüestió prèvia** d'una altra naturalesa.

19. Per exemple, per saber si una societat mercantil té dret a la **retaxació d'un bé** expropiat (qüestió juridicoadministrativa que regula la Llei de 16 de desembre de 1954 sobre expropiació forçosa [LEF]), és necessari saber si aquesta mercantil és realment la successora de la que va ser expropiada (qüestió mercantil, ja que hi pot haver hagut fusions, escissions o cessions globals d'actiu i passiu).

20. La jurisdicció contenciosa administrativa també és competent per resoldre aquestes **qüestions prejudicials**, llevat que siguin de caràcter constitucional (aquí és procedent plantejar una qüestió d'inconstitucionalitat, art. 163 CE) o penal. En aquest últim cas, és necessari el pronunciament dels tribunals penals, ja que un tribunal contenciós administratiu, per exemple, no pot declarar la nul·litat d'un acte administratiu per ser constitutiu de delicte o derivat d'un delicte (art. 47.1 *d*) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, LPAC), sense haver declarat que s'ha comès aquest delicte un tribunal penal. La decisió de l'òrgan judicial contenciós administratiu sobre la qüestió prejudicial només produeix efectes dins d'aquest procés, però no vincula el tribunal (civil, social, etc.) que sigui competent per conèixer d'aquesta qüestió a títol principal.

2.1.3. Matèries atribuïdes a altres ordres jurisdiccionals

21. L'article 3 LJCA deixa fora determinades qüestions, algunes de les quals a primera vista poden semblar incloses en la clàusula general perquè es refereixen a activitat d'administracions públiques sotmesa a dret administratiu. Cal recordar que,

en cas de dubte en la delimitació competencial amb la **jurisdicció civil**, aquesta té *vis attractiva*, com reconeix l'article 9.2 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial (LOPJ) (*supra* § 32.91).

22. La delimitació amb l'ordre **jurisdiccional social** és especialment complexa, perquè, per raons de política legislativa, s'ha decidit que força actes de les administracions públiques subjectes a dret administratiu, però relatius a matèria laboral i/o de seguretat social, estiguin sotmesos a la jurisdicció social, la llei reguladora de la qual és la que efectua la delimitació (Llei 36/2011, de 10 d'octubre, reguladora de la jurisdicció social: art. 2).

23. Així, és competent la jurisdicció social per als afers relatius a sancions en matèria laboral i de seguretat social, prestacions de seguretat social, prevenció de riscos laborals (també de tota mena d'empleats públics) o resolucions administratives en expedients de regulació d'ocupació. En matèria d'empleats públics laborals, les qüestions entre l'Administració i l'empleat són competència de la jurisdicció social, però les relatives a l'accés a l'**ocupació pública** (oposicions, concursos, etc.) eren tradicionalment de la jurisdicció contenciosa administrativa, fins que la Sala Social del TS va interpretar que la Llei 36/2011 les havia atribuït a la jurisdicció social. En la disposició final 20a de la Llei 22/2021, de pressupostos generals de l'Estat per a 2022, es va modificar la Llei 36/2011 per tornar a atribuir-les a la jurisdicció contenciosa administrativa, però la STC 145/2022 l'ha declarada inconstitucional per excedir el contingut constitucionalment admissible de les lleis de pressupostos.

24. Tampoc no correspon al contenciós administratiu el recurs contenciós administratiu **militar**, regulat en la Llei processal militar (Llei orgànica 2/1989, de 13 d'abril) i referit a actes administratius disciplinaris, que són recurribles, per tant, no davant la jurisdicció contenciosa administrativa, sinó davant la militar.

25. Mereix ser esmentat a part el cas dels recursos que s'interposin contra les **normes forals fiscals** de les juntes generals dels territoris històrics d'Àlaba, Guipúscoa i Biscaia. Són normes que, malgrat que no tenen rang legal, poden regular tributs (matèria reservada normalment a la llei). Tot i que eren recurribles (com a reglaments) davant la jurisdicció contenciosa administrativa, la Llei orgànica 1/2010, de 19 de febrer, de modificació de les lleis orgàniques del Tribunal Constitucional i del poder judicial, les "blinda", en el sentit que només són recurribles davant el TC (amb els matisos que estableix la STC 118/2016, que fa una interpretació d'acord amb la Constitució).

26. Els **conflictes de jurisdicció** (conflictes entre l'Administració i òrgans jurisdiccionals) corresponen al Tribunal de Conflictes de Jurisdicció (Llei orgànica 2/1987, de 18 de maig, de conflictes jurisdiccionals), contra les decisions del qual es pot recórrer, en cas que vulnerin drets fonamentals, en empara davant el TC.

2.2. Organització

2.2.1. Característiques del model elegit

27. Existeixen **tres esglaons** en la jurisdicció contenciosa administrativa que permeten pujar, a través de **recursos d'apel·lació i cassació** successius, fins al TS, igual que en l'ordre civil (en el qual tenim jutjats de primera instància, audiències provincials i Sala Primera del Tribunal Suprem).

28. En l'ordre contenciós hi ha dues peculiaritats. La primera és que trobem dos camins paral·lels i convergents: un discorre des dels jutjats (provincials) contenciosos administratius (que, a partir de la Llei orgànica 1/2025, de mesures en matèria d'eficiència del Servei Públic de Justícia, que reforma la LOPJ, es transformen en seccions contencioses administratives dels tribunals d'instància), passa per les sales contencioses administratives dels tribunals superiors de justícia (autonòmics) i arriba a la Sala Tercera del Tribunal Suprem, i un altre (de paral·lel) discorre des dels jutjats centrals contenciosos administratius (ara transformats en el Tribunal Central d'Instància), continua per la Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Nacional i arriba també a la Sala Tercera del Tribunal Suprem. Segons la matèria, uns assumptes van pel circuit territorial i d'altres pel central. Fins a la reforma operada per la Llei orgànica 1/2025, el primer graó estava format per òrgans unipersonals (jutjats contenciosos administratius i jutjats centrals contenciosos administratius), però ara els òrgans unipersonals s'han integrat en òrgans col·legiats en tots els ordres jurisdiccionals, si bé la competència que corresponia a un jutjat ara correspon a una determinada "plaça" de la secció contenciosa administrativa del tribunal d'instància corresponent (o central d'instància). La Llei orgànica 1/2025 preveia que aquests dos nous òrgans es constituïssin, tal com ha succeït, el 31 de desembre de 2025, per substituir els jutjats i jutjats centrals.

29. A més, hi ha una **diferència fonamental amb l'ordre civil**. En aquest, tots els assumptes, sigui quina sigui la matèria o quantia, comencen en un tribunal d'instància, la sentència del qual és recurrible en apel·lació davant una audiència provincial, la sentència de la qual és, alhora, recurrible en cassació davant el TS (aquí ja amb requisits d'admissió estrictes). En canvi, en el contenciós administratiu la llei atribueix el coneixement inicial dels assumptes, segons els casos, a qualsevol dels cinc tipus d'òrgans judicials. Els tribunals d'instància (antics jutjats) no coneixen en primera instància de tots els assumptes, sinó només d'alguns, que la llei considera menys rellevants (per la quantia) o més massius (personal, estrangeria, asil, etc.). A més, hi ha un límit significatiu per accedir a l'apel·lació (30.000 euros). En l'atribució d'assumptes a òrgans judicials, se segueix el criteri que l'actuació de **cada tipus d'òrgan administratiu** només és recurrible davant un tipus concret d'òrgan judicial: la del Consell de Ministres, davant el TS; la de ministres i secretaris d'Estat, davant la Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Nacional; la d'alguns altres òrgans de l'Administració central, davant el Tribunal Central d'Instància; la dels consells de govern de les comunitats autònomes, davant les sales contencioses administratives dels tribunals superiors de justícia, mentre que les seccions contenciosos administratius dels tribunals d'instància (els antics jutjats contenciosos administratius) s'encarreguen de l'activitat local i una part de l'autonòmica. Tot això perjudica la tutela judicial efectiva (en molts casos, el demandant només té dret a una sentència, perquè les possibilitats de recórrer en contra es limiten a una cassació d'accés molt difícil) i pot perjudicar també la percepció d'imparcialitat (molt pocs jutges controlen tots els actes que procedeixen de determinats òrgans administratius).

2.2.2. Seccions contencioses administratives dels tribunals d'instància (abans, jutjats contenciosos administratius)

30. S'ocupen dels **recursos contra actes** (no reglaments) **de les entitats locals**, exclosa la impugnació de qualsevol classe d'instruments de planejament urbanístic (art. 8.1 LJCA). També són competents per conèixer d'alguns **actes autonòmics**, sempre **que no procedeixin del Consell de Govern** (art. 8.2 LJCA).

31. Els corresponen també (amb algunes excepcions) els **recursos** que es **dedueixin enfront de disposicions i actes de l'Administració perifèrica** o territorial de l'Estat (*supra* § 9.34) i de les comunitats autònomes (*supra* § 10.46) i contra els actes dels **organismes, ens, entitats o corporacions de dret públic** la competència dels quals no s'estengui a tot el territori nacional (per exemple, les universitats) i contra algunes resolucions dels **òrgans superiors** quan confirmin íntegrament els que han dictat en via de recurs, fiscalització o tutela (art. 8.3 LJCA). També els corresponen els recursos contra totes les resolucions que dictin en matèria d'**estrangeria** l'Administració perifèrica de l'Estat o les CA (art. 8.4 LJCA).

32. A causa de la proximitat i la immediatesa de la seva actuació, els corresponen assumptes com les autoritzacions d'**entrada en el domicili** (per executar actes administratius) i l'autorització o ratificació de mesures ordenades per les autoritats sanitàries que limitin o restringeixin drets fonamentals i es refereixin a persones concretes (art. 8.6 LJCA). Deixem de banda, per l'especialitat, el contenciós electoral.

2.2.3. Sales contencioses administratives dels tribunals superiors de justícia

33. Les sales tenen una **triple funció**: coneixen de certs assumptes en **única instància** (és a dir, són l'òrgan davant el qual es presenta el recurs per primera vegada), coneixen dels **recursos d'apel·lació** contra sentències dels jutjats contenciosos administratius, i coneixen també de l'anomenat **"recurs de cassació autonòmic"**, que és el que s'interposa contra sentències de la mateixa sala per la suposada vulneració de dret autonòmic.

34. D'acord amb l'article 10.1 LJCA, en **única instància** coneixen dels recursos interposats contra tots els actes autonòmics i locals que no corresponguin als jutjats i contra tots els recursos interposats contra actes de l'Administració estatal que no corresponguin ni als jutjats ni a altres òrgans contenciosos administratius (TS, Audiència Nacional, Tribunal Central d'Instància —antics jutjats centrals—), ja que a les sales els correspon la competència residual. També coneixen dels recursos interposats contra l'activitat administrativa dels parlaments autonòmics i òrgans equiparables al Tribunal de Comptes o al Defensor del Poble. Destaca la competència per conèixer dels recursos contra resolucions dels tribunals economicoadministratius regionals (i els del central en matèria de tributs cedits) i els recursos contra resolucions dels òrgans autonòmics de recursos contractuals (o el central, quan es pronuncia sobre contractes autonòmics o locals).

35. La Llei 3/2020, de 18 de setembre, de mesures processals i organitzatives per a fer front a la COVID-19 en l'àmbit de l'Administració de Justícia, hi havia afegit la competència per autoritzar o aprovar les mesures acordades per autoritats sanitàries autonòmiques que restringissin o limitessin drets

fonamentals i tinguessin abast general (per exemple, tancaments perimetrals). No obstant això, la STC 70/2022, FJ 7, ha declarat inconstitucional i nul·la aquesta norma, en considerar que mitjançant aquesta autorització judicial s'estan atribuint a la jurisdicció contenciosa administrativa funcions reglamentàries que, d'acord amb la Constitució i els estatuts d'autonomia, corresponen únicament al Govern.

2.2.4. Secció contenciosa administrativa del tribunal central d'instància (abans, jutjats centrals contenciosos administratius)

36. Després que, el 1977, es creés la Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Nacional, amb la funció de ser el fur de l'Administració Central de l'Estat (excepte el Consell de Ministres i comissions delegades, que van continuar atribuïts al TS), la LJCA de 1998 posa en funcionament els **jutjats centrals** perquè descarreguin en aquesta sala, que es fa càrrec d'una part de les seves competències (tal com fan els jutjats contenciosos administratius en relació amb els TSJ). Amb la Llei orgànica 1/2025, els jutjats centrals contenciosos administratius es converteixen en secció contenciosa administrativa d'un nou tribunal central d'instància.

37. Així, d'acord amb l'article 9.1 LJCA **coneixen** dels actes de ministres i secretaris d'Estat en matèria de personal (excepte excepcions), de les sancions imposades per òrgans de l'Administració central de l'Estat en els mateixos termes que els jutjats provincials (fins a 60.000 euros o sis mesos), de les reclamacions de responsabilitat patrimonial resoltes per ministres o secretaris d'Estat fins a 30.050 euros, de recursos contra actes i disposicions d'organismes públics amb competència sobretot el territori nacional (excepte certs casos en què corresponen als TSJ), de recursos contra resolucions que inadmetin peticions d'asil polític, de recursos contra resolucions del Tribunal Administratiu de l'Esport (sancions a esportistes) o del tancament de pàgines web ordenat per la Comissió de Propietat Intel·lectual.

2.2.5. Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Nacional

38. Igual que les sales contencioses administratives dels TSJ, té una **doble funció**, com a òrgan d'**instància** (en certs assumptes, fonamentalment actes de ministres i secretaris d'Estat no atribuïts als jutjats centrals) i com a tribunal d'**apel·lació** enfront de les sentències de les diferents "places" de la secció contenciosa administrativa del tribunal central d'instància. En la línia de descarregar el TS, la Llei orgànica 1/2025 aclareix que l'atribució a aquesta sala de la competència per conèixer de recursos contra actes que procedeixin de ministres i secretaris d'Estat opera "encara que s'adoptin previ informe o acord del Consell de Ministres o de les comissions delegades del Govern".

39. La seva competència com a tribunal d'**instància** és bastant àmplia, perquè inclou també els recursos contra resolucions del Tribunal Economicoadministratiu Central (excepte en matèria de tributs cedits), del Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals (sempre que el contracte sigui de l'Administració de l'Estat), i de nombrosos organismes reguladors i independents, com (entre d'altres) el Banc d'Espanya, la Comissió Nacional del Mercat de Valors (CNMV), la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC), la Junta Arbitral de Tributs, l'Agència Espanyola de Protecció de

Dades, el Consell Econòmic i Social, el Consell de Seguretat Nuclear, l'Institut Cervantes, l'Institut de Comptabilitat i Auditoria de Comptes, l'Autoritat Independent de Protecció de l'Informant o el Consell d'Universitats (art. 11.1 LJCA).

40. La Llei 3/2020, de 18 de setembre, li atribuïa la competència d'autoritzar o aprovar les mesures adoptades per autoritats sanitàries estatals que limitessin o restringissin drets fonamentals i tinguessin abast general. Això no obstant, igual que s'ha dit abans en relació amb la mateixa competència dels tribunals superiors de justícia (*supra* § 34.35), la STC 70/2022, FJ 8, ha declarat la norma atributiva d'aquesta competència inconstitucional i nul·la.

2.2.6. Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem

41. Com a òrgan d'**instància**, coneix dels recursos que s'interposen contra actes i disposicions del Consell de Ministres i les seves comissions delegades. També coneix dels recursos contra actes i disposicions del CGPJ i contra actes dictats en l'activitat "administrativa" del Congrés dels Diputats, Senat, Tribunal Constitucional, Tribunal de Comptes i Defensor del Poble, i igualment dels recursos que s'interposin contra actes de la Junta Electoral Central i altres previstos en la legislació electoral (art. 12.1 LJCA).

42. Coneix també de tots els recursos de **cassació** (excepte els que fonamenten en una infracció de dret autonòmic les sales contencioses administratives dels TSJ), inclosos els que s'interposen contra resolucions del Tribunal de Comptes (art. 12.2 *a*) i *b*) LJCA).

3. LES PARTS

3.1. Els subjectes del procés contenciós administratiu

3.1.1. El recurrent o demandant

43. El subjecte que inicia el procés contenciós administratiu és el **recurrent o demandant**. El procés contenciós administratiu és impugnatori d'alguna activitat administrativa, per la qual cosa el més freqüent és que el demandant sigui una **persona física o jurídica privada**. Quan actua en règim de dret administratiu, l'Administració està dotada d'autotutela i no necessita acudir a la jurisdicció, i pot exercir les seves potestats o fer valer els seus drets a través d'actes administratius (*supra* § 17.82). És el subjecte afectat per aquest acte el que acudeix a la jurisdicció contenciosa administrativa.

44. Això no obstant, existeixen diverses situacions en les quals les **administracions** assumeixen la posició de **demandant**. Així, quan volen deixar sense efecte un acte seu que consideren anul·lable (encara que no nul) i que és favorable per als interessats. En aquest cas, l'Administració ha d'impugnar en via contenciosa administrativa el seu propi acte, prèviament declarat lesiu, i el particular afavorit per l'acte assumeix la posició de demandat (recurs de lesivitat, art. 107 LPAC) (*supra* § 33.35). També, quan un ens públic impugna un acte, dictat per una altra administració, que li causa un perjudici, normalment

perquè envaeix les seves competències, o bé demanda l'incompliment d'un conveni entre ambdues. Així mateix, hi ha òrgans que tenen assignada la funció d'impugnar actes administratius que perjudiquin o lesionin un bé jurídic la tutela del qual tenen encomanada, com succeeix amb la CNMC, que té, entre d'altres, la competència d'impugnar actes dictats per qualsevol administració que atemptin contra la unitat de mercat (art. 27 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat [LGUM] i art. del 127 *bis* al 127 *quater* de la LJCA).

3.1.2. La part demandada

45. El paper de **part demandada** correspon a l'**Administració autora de l'acte o activitat impugnats**. Encara que el paper de part demandada el té sempre una persona jurídica (és a dir, una administració o ens públic) i no un dels seus òrgans, a l'efecte de determinar l'òrgan jurisdiccional competent ja hem vist que és rellevant quin òrgan dicta l'acte. Sobre això, quan un òrgan actua per delegació d'un altre, es considera que l'acte l'ha dictat l'òrgan delegant (art. 9.4 LRJSP).

46. Amb certa freqüència, la competència per dictar un acte correspon a una administració, però es produeix una **intervenció vinculant d'una altra**, per via d'aprovació o fiscalització posterior o d'informe vinculant. L'article 21.2 LJCA estableix que, quan l'ens que fiscalitza denega l'aprovació o modifica l'acte, aleshores és aquest el demandat, mentre que, quan l'ens aprova íntegrament l'acte, llavors és l'Administració que l'ha dictat la demandada.

3.1.3. Els codemandats

47. El **codemandat** no existeix en tots els processos. Són codemandats els subjectes els **drets o interessos** dels quals poden ser **afectats per la sentència** (per exemple, l'adjudicatari d'un contracte públic, en un recurs contra l'adjudicació, la sentència del qual la pot anul·lar). Aquests subjectes tenen dret a comparèixer i ser part en el procés, en qualitat de codemandats, al costat de l'Administració.

48. El codemandat es limita a **defensar l'acte o actuació contra el qual es recorre**, al costat de l'Administració demandada, malgrat que sense estar limitat pels seus arguments (al contrari, pot aportar motius d'oposició al recurs diferents dels d'aquesta) i sense estar vinculat tampoc per la conducta processal de l'Administració: el codemandat pot continuar el plet, tot i que l'Administració s'hi aplani, i pot recórrer contra la sentència, encara que l'Administració no ho faci. Un subjecte que s'oposi a l'acte administratiu i que no hi hagi recorregut en contra a temps no pot comparèixer com a codemandat per argumentar en favor de la seva anul·lació.

49. Quan el subjecte que es pot veure afectat per la sentència ha estat, a més, **interessat** en el procediment, té dret a ser citat, és a dir, al fet que se li comuniqui personalment l'existència del plet perquè hi pugui comparèixer. L'omissió d'aquesta citació, quan provoca una autèntica indefensió material (és a dir, sempre que l'afectat no hagi tingut coneixement extraprocessal del plet), permet obtenir la nul·litat de les actuacions des del moment en què es va ometre la citació, a fi que l'afectat tingui l'oportunitat de comparèixer i el plet es torni a tramitar des d'aquest moment amb la seva presència.

3.2. Requisits generals de les parts

3.2.1. Capacitat

50. Tots els subjectes (persones físiques i jurídiques) tenen **capacitat per ser part** en un procés, però la **capacitat processal**, necessària per dur a terme actes processals (com l'atorgament del poder al procurador perquè presenti el recurs), la tenen els majors d'edat que no hagin estat incapacitats (és paral·lela a la capacitat d'obrar). Si el recurrent no té capacitat processal, necessita el complement de capacitat previst legalment (intervenció de titular de la pàtria potestat, tutor, etc.).

51. L'article 18 LJCA es refereix també a **supòsits excepcionals** i limitats en els quals poden ser recurrents persones que no tenen capacitat processal, com grups d'afectats o unions sense personalitat. En general, subjectes sense personalitat poden ser part recurrent quan la legislació aplicable els reconeix com a subjectes de relacions juridicoadministratives (com passa, per exemple, amb les comunitats de béns i herències jacents en l'àmbit tributari).

3.2.2. Legitimació

52. Amb caràcter general, només poden interposar un recurs els qui han estat afectats en els seus **drets o interessos legítims** per l'actuació administrativa que impugnen (art. 19.1 LJCA). Els altres subjectes només tenen un "interès a la legalitat", que no els legitima excepte en els casos en què està prevista legalment l'"acció popular". S'entén que un subjecte, públic o privat, té **interès legítim** quan l'estimació del recurs el beneficiaria d'alguna forma. Les associacions (per exemple, de consumidors), sindicats, etc., no només estan legitimats per defensar els seus propis interessos, sinó també els interessos col·lectius que tenen encomanats estatutàriament o legalment.

53. Quant a la legitimació d'**administracions i ens públics** per recórrer contra actes aliens, l'article 19 LJCA legitima l'Administració de l'Estat per impugnar actes d'altres administracions públiques "quan exerceixi un dret o interès legítim", i a les CA i entitats locals, per presentar recursos contenciosos administratius contra actes i disposicions "que afectin l'àmbit de la seva autonomia". A més, ja hem vist com algunes lleis concedeixen legitimació a determinats organismes públics per recórrer contra actes dictats per altres administracions, com a manera de controlar-ne l'actuació. Per exemple, la CNMC pot impugnar actes o disposicions que lesionin la competència o la unitat de mercat.

54. L'article 20 LJCA preveu alguns **supòsits en els quals determinats subjectes no estan legitimats**. Així, els òrgans de l'Administració demandada "i els membres dels òrgans col·legiats, llevat que una llei ho autoritzi expressament". Una de les excepcions més clares és la legitimació dels regidors per impugnar els actes que han dictat òrgans municipals, sempre que hi hagin votat en contra o no en formin part (art. 63 de la Llei 7/1985, de 25 d'abril, reguladora de les bases del règim local, LBRL), que és un supòsit en el qual s'amplia la legitimació per afavorir el control de legalitat de l'actuació administrativa. Tampoc no estan legitimats els particulars, quan obrin per delegació o com a mers agents o mandataris de l'Administració que dicta l'acte contra el qual es recorre i, finalment, les entitats (instrumentals) de

dret públic que estiguin vinculades a una altra o en siguin dependents no poden recórrer contra els actes del seu ens matriu, llevat que per llei se'ls hagi dotat d'un estatut específic d'autonomia respecte d'aquesta Administració (com succeeix amb les universitats).

3.2.3. Postulació

55. Amb caràcter general, s'apliquen les mateixes regles que en el procés civil: les parts han d'estar representades per un **procurador** i assistides per un **advocat**. No obstant això, davant els òrgans unipersonals, l'advocat pot assumir també la representació de la part (art. 23.1 i 2 LJCA). Cal entendre que les seccions contencioses administratives dels tribunals d'instància (i del tribunal central d'instància) no són, a aquests efectes, òrgans col·legiats, perquè la competència per conèixer dels assumptes correspon a una "plaça", que és l'òrgan que dicti sentència. Per tant, es mantindria la possibilitat que l'advocat assumís també la representació. A més, els funcionaris públics poden comparèixer per si mateixos (sense advocat ni procurador) quan presentin un recurs en matèria de personal que no es refereixi a la separació d'empleats públics inamovibles (art. 23.3 LJCA).

4. OBJECTE DEL PROCÉS

4.1. Significat de l'objecte del procés: pretensions i activitat administrativa impugnada

56. Quan parlem d'"**objecte del procés**", fem referència a allò que s'hi discuteix i sobre el qual ha de decidir la sentència. El procés és un debat entre parts, en el qual, per la rellevància jurídica que pot tenir la sentència (que pot determinar conseqüències jurídiques molt greus), és necessari fixar amb precisió l'objecte d'aquest debat, perquè les parts tinguin clar què es discuteix, què pot decidir la sentència i sobre quines qüestions es pot (i s'ha de) proposar prova. L'objecte del procés és rellevant també a altres efectes, com determinar l'òrgan competent, el procediment aplicable, la quantia o els recursos que cal interposar contra la sentència.

57. En tot procés judicial, el concepte que serveix per identificar l'objecte és el de **pretensió processal**, que és la petició concreta que la part dedueix o formula dins del procés. En el procés contenciós administratiu, les pretensions s'han de formular "en relació amb" alguna activitat administrativa, contra la qual es recorre o la qual s'impugna. El contenciós administratiu és "impugnatori" i l'acció es denomina "recurs" perquè sempre es dirigeix contra alguna forma d'activitat administrativa (normalment, un acte o un reglament, malgrat que també existeixen altres dues possibilitats: la inactivitat i la via de fet). A diferència de temps passats, el procés contenciós administratiu ja no és "revisor", perquè la sentència no té com a límit màxim l'anul·lació de l'acte impugnat, sinó que pot anar més enllà i contenir altres pronunciaments (fins i tot, de condemna), però sí que es tracta sempre d'un recurs contra una activitat

impugnada, que és, com hem vist, la dada que decideix, per exemple, quin és l'òrgan judicial competent. En la pràctica, i en els casos en què la pretensió sorgeix sense que l'Administració hagi dut a terme cap actuació, el particular es veu obligat a dirigir una petició a l'Administració i interposar, davant el seu silenci, un recurs contenciós administratiu contra la denegació presumpta d'aquesta petició i formular, en relació amb aquesta, la pretensió plantejada prèviament en via administrativa. La LJCA, tot i que manté aquest caràcter impugnatori del procés, amplia el catàleg d'actuacions impugnables i afegeix als actes i reglaments la inactivitat administrativa i la via de fet.

4.2. Les diferents vies processals

4.2.1. El recurs contra actes administratius

58. El **recurs contra actes administratius** és el més freqüent, per bé que no és l'única modalitat de recurs contenciós administratiu. S'ha de tractar d'actes **que exhaureixin la via administrativa.** Si no l'esgoten, és imprescindible interposar contra aquests actes el recurs d'alçada (*supra* § 33.68) i esperar que es desestimi de manera expressa o presumpta, desestimació contra la qual sí que es pot recórrer en via contenciosa administrativa. A més, com també diu l'article 25 LJCA, s'ha de tractar de **resolucions o d'actes de tràmit qualificats**, és a dir, també d'aquells actes de tràmit que, malgrat que no són pròpiament resolucions, "decideixen directament o indirectament el fons de l'assumpte, determinen la impossibilitat de continuar el procediment, produeixen indefensió o perjudici irreparable a drets o interessos legítims" (*supra* § 33.52).

59. Es pot tractar d'actes expressos (per exemple, una multa), actes administratius presumptes obtinguts per **silenci positiu** (per exemple, una llicència o una autorització), o bé la denegació presumpta d'una sol·licitud o d'un recurs (**silenci negatiu**) (*supra* § 15).

4.2.2. El recurs contra reglaments

60. La LJCA preveu tant el **recurs directe** contra els reglaments (art. 25.1 LJCA) com l'**indirecte** (art. 26.1). El recurs indirecte és un recurs contra un acte en el qual el recurrent al·lega que l'acte impugnat és il·legal perquè es dicta en aplicació d'un reglament il·legal. En el procés s'ha de discutir, per tant, la legalitat del reglament i, per això, es denomina "recurs indirecte contra reglaments". Segons l'article 26.2 LJCA: "La falta d'impugnació directa d'una disposició general o la desestimació del recurs que s'hagi interposat en contra seva no impedeixen la impugnació dels actes d'aplicació", és a dir, interposar el recurs indirecte. L'estimació d'un recurs directe produeix efectes per a tercers, perquè suposa que aquest reglament desapareix del món jurídic, amb efectes *erga omnes* (art. 72.2 LJCA), com veurem en parlar de la sentència (*supra* § 16.84). Aquest efecte no es dona necessàriament en el cas del recurs

indirecte, en què l'anul·lació d'un acte aplicatiu (basada en la invalidesa del reglament o disposició administrativa que aplica) no condueix sempre a la declaració de nul·litat del reglament.

61. Amb independència del recurs directe i indirecte, l'article 6 LOPJ estableix: "Els jutges i tribunals no han d'aplicar els reglaments o qualsevol altra disposició contraris a la Constitució, a la llei o al principi de jerarquia normativa". Això significa que l'òrgan judicial pot **inaplicar**, fins i tot d'ofici, qualsevol norma reglamentària que consideri contrària a l'ordenament jurídic.

62. El recurs indirecte i la inaplicació no suposen la declaració de nul·litat del reglament, sinó la **inaplicació** a un cas concret, la qual cosa genera una situació d'inseguretat, perquè continua sent possible que el reglament sigui aplicat en altres processos (i que altres òrgans judicials no el considerin il·legal). La LJCA estableix mecanismes per tractar de reduir-la. Així, quan l'òrgan que coneix d'un recurs indirecte (en primera instància o en via de recurs) sigui també competent per conèixer d'un recurs directe contra el reglament, en estimar el recurs indirecte ha de declarar la **nul·litat** del reglament amb efectes *erga omnes* (art. 27.2 LJCA). Si no n'és el cas, l'òrgan que estimi un recurs indirecte mitjançant una sentència que ja no sigui susceptible de recurs ha de plantejar, per resoldre la incertesa sobre la legalitat del reglament, una **qüestió d'il·legalitat** davant l'òrgan judicial competent per conèixer de recursos directes contra aquest reglament. Això obre un procediment especial denominat "qüestió d'il·legalitat" (art. 123-126 LJCA), en el qual compareixen les parts del procés anterior (així com, si no n'ha estat part, l'Administració autora del reglament), i, finalment, el tribunal dicta sentència, que, si escau, ha de declarar la nul·litat del reglament o desestimar la qüestió. En aquest últim supòsit, la sentència "no afecta la situació jurídica concreta derivada de la sentència dictada pel jutge o tribunal que la va plantejar".

63. Per exemple: un funcionari obté una sentència que li reconeix el dret a percebre un determinat complement retributiu perquè entén que el reglament que l'hi nega és il·legal. El jutge planteja una qüestió d'il·legalitat davant la sala contenciosa administrativa que hauria estat competent per a conèixer d'un recurs directe contra aquest reglament. La sala arriba a la conclusió contrària a la del jutjat i desestima la qüestió, perquè no considera que el reglament sigui il·legal. Aquesta sentència no impedeix al funcionari que va guanyar el plet continuar cobrant el complement, encara que tanca el pas a altres funcionaris que vulguin interposar un recurs utilitzant el mateix argument.

4.2.3. El recurs contra la inactivitat

64. Ja hem vist que no sempre qui acudeix a la jurisdicció contenciosa administrativa ho fa perquè vol deixar sense efecte un acte administratiu que el perjudica en els seus drets o interessos legítims. Moltes vegades el que necessita és just el contrari, que l'Administració dicti un acte o dugui a terme una actuació que necessita: concedir-li una ajuda pública, il·luminar el carrer on viu, demolir un edifici contra el qual es va dictar una ordre de demolició no executada, admetre'l en un determinat centre educatiu, etc. Hi ha països en els quals aquest tipus de pretensions es plantegen directament com una demanda contra l'Administració (després de presentar una reclamació

extrajudicial, com és habitual també en els plets civils entre particulars). A Espanya era tradicional utilitzar la via de la "denegació presumpta", és a dir, formular la petició en via administrativa i interposar després un recurs contra la "denegació presumpta" (*supra* § 15.4).

65. La LJCA de 1998, en un intent de resoldre el problema, ha creat el **"recurs contra la inactivitat"**, que manté el caràcter impugnatori del contenciós, però hi afegeix un nou tipus d'actuació administrativa impugnable: la "inactivitat" (malgrat que és el contrari d'una actuació). Aquest recurs, regulat en l'article 29.1 LJCA, no serveix per a tots els supòsits en què el particular cerca del tribunal que condemni l'Administració a dur a terme alguna actuació.

66. En un intent d'evitar que els tribunals s'excedeixin i "envaeixin" competències administratives, el precepte estableix una sèrie de **requisits** que no s'exigeixen en el recurs contra la denegació presumpta: (1) només pot presentar un recurs contra la inactivitat qui tingui **dret** a l'actuació administrativa pretesa (no n'hi ha prou que aquesta activitat el beneficiï en els interessos legítims); (2) s'ha de tractar d'una actuació que l'Administració està obligada a dur a terme ***en favor d'aquesta persona*** (per exemple: pagar-li una subvenció), i aquesta via no és idònia per reclamar actuacions que, tot i que beneficiïn especialment el recurrent, estiguin dirigides a tutelar interessos generals (per exemple: actuar contra locals que presumptament superen els límits de soroll en un carrer), i (3) s'ha de tractar d'una **actuació que no requereixi un acte administratiu** o un altre procediment per concretar-la i determinar-la. Tot això restringeix l'abast d'aquesta via i provoca que, sovint, el recurs sigui desestimat, no per falta de fonament, sinó per haver escollit aquesta via processal i no la del recurs contra la "denegació presumpta" (via d'abast universal i, per això, molt més utilitzada).

67. Existeix una modalitat particular del recurs contra la inactivitat que és el **recurs contra la inexecució d'actes ferms**, amb el qual es pretén precisament obligar l'Administració a executar un acte ferm (art. 29.2 LJCA). A causa de la fermesa de l'acte, no és necessari discutir-ne la validesa i n'hi ha prou d'acreditar l'existència de l'acte, la seva fermesa i la falta d'execució, per obtenir una sentència estimatòria. El recurs es tramita sempre pel procediment abreujat, la qual cosa, sens dubte, es deu al fet que el seu objecte és molt limitat i a la necessitat que sigui ràpid, de manera que constitueix alguna cosa semblant al procediment executiu en l'ordre contenciós administratiu.

4.2.4. El recurs contra la via de fet

68. Es denomina **"via de fet"** una activitat material de l'Administració (és a dir, una activitat que no produeix efectes jurídics, com una llicència d'obres o una multa de trànsit, sinó reals o pràctics, com una demolició o l'execució d'una obra), que és perjudicial o onerosa per a un particular i que és contrària a dret perquè s'ha dut a terme sense haver-se dictat prèviament un acte administratiu que li podria haver servit de fonament jurídic.

69. L'exemple típic és l'**ocupació d'una finca privada** per executar una obra, que és una cosa perfectament legal si es fa després de tramitar el procediment expropiatori, però que, no obstant això, en un altre cas constitueix una via de fet.

70. El problema processal que planteja la via de fet és que, com que no hi ha acte administratiu previ (aquest és, precisament, el problema), l'afectat no pot interposar un recurs contenciós administratiu, per **falta d'acte impugnable**. El problema tenia diverses solucions ja abans de la LJCA de 1998: bé acudir a la via civil i interposar un interdicte o procediment sumari en defensa de la possessió (cosa que es justifica en què, si l'Administració no compleix els requisits necessaris per exercir els seus poders, com és la potestat expropiatòria, ha de ser tractada com qualsevol particular i veure's sotmesa a la jurisdicció civil), o bé, com van fer sovint els tribunals (per exemple, el TC en la coneguda STC 160/1991), interpretar el concepte d'acte administratiu en sentit ampli i entendre que darrere de l'actuació material hi ha una decisió (implícita) susceptible de recurs.

71. En tot cas, la vigent LJCA regula en l'article 30 un **recurs contra la via de fet**, amb el qual es pot pretendre la declaració que l'actuació no és conforme a dret, l'ordre que aquesta actuació ha de cessar, i la condemna a restablir la situació jurídica anterior (i/o, si escau, la indemnització de danys i perjudicis).

4.3. La dinàmica de l'objecte del procés

4.3.1. La quantia

72. Tot procés judicial té una **quantia econòmica**, o valoració de l'objecte del procés, que es té en compte, per exemple, per determinar —en alguns casos— l'òrgan competent (sancions de fins a 60.000 euros), el procediment aplicable (si la quantia no supera els 30.000 euros es tramita pel procediment abreujat), els recursos que es poden interposar contra la sentència (només es pot recórrer en apel·lació contra una sentència si la quantia supera els 30.000 euros, amb excepcions), i també per calcular l'import de les costes processals (encara que l'art. 139.4 LJCA permet, amb certs matisos, que l'òrgan judicial fixi una xifra màxima, prescindint de la quantia del procés).

73. Les regles per **fixar la quantia** s'estableixen en l'article 42 LJCA i s'hi apliquen supletòriament les de la LEC. En l'ordre contenciós administratiu són molt abundants (en comparació amb el procés civil) els assumptes de quantia indeterminada, entre els quals se n'inclouen alguns de gran rellevància com els d'impugnació de reglaments o plans urbanístics. Això treu al recurrent la pressió de la por a la condemna en costes i incentiva —en certa manera— aquesta classe de recursos. D'altra banda, en els afers de quantia indeterminada es poden utilitzar les possibilitats processals sotmeses a un límit de quantia (com el recurs d'apel·lació), perquè no es considera que la quantia "no superi" els 30.000 euros, sinó que queda al marge d'aquesta xifra.

4.3.2. Acumulació i ampliació del recurs

74. L'**acumulació** es refereix, fonamentalment, a la possibilitat que el recurrent utilitzi un mateix recurs contenciós administratiu per impugnar diferents actuacions administratives (per exemple, dos actes o un reglament i un acte d'aplicació) i la possibilitat de tramitar en un mateix procés els diferents recursos que diversos recurrents han interposat per separat contra un mateix acte o reglament (o contra diversos de relacionats entre si). Tant en el primer cas (acumulació d'accions) com en el segon (acumulació de processos), l'acumulació produeix l'efecte de tramitar els diferents

recursos en un sol procés i resoldre'ls en una sola sentència, de manera que s'evita el risc que recaiguin sentències contradictòries.

75. L'acumulació és possible quan els recursos es refereixen al mateix acte, disposició o actuació, o a diversos que siguin reproducció, confirmació o execució els uns dels altres o hi hagi entre ells qualsevol altra connexió directa (art. 34.2 LJCA). D'una banda, i pel fet que l'Administració necessita un fonament normatiu per a tota la seva actuació (principi de legalitat), és freqüent que una actuació administrativa es recolzi sobre una **cadena d'actes jurídics** (o, fins i tot, en un reglament i diversos actes posteriors) que estan encadenats en el sentit que cadascun constitueix el fonament del següent. En aquests casos, la **connexió** és evident i el recurrent hi pot recórrer en contra acumuladament (sempre que estigui dins termini per interposar el recurs contra tots de manera simultània).

76. L'altre supòsit és el d'un acte que és objecte de recurs per part de diversos recurrents: així, poden recórrer contra les bases per les quals es regeix l'adjudicació de paradetes en les festes d'una ciutat diferents subjectes (regidors de l'oposició, empresaris que es consideren perjudicats, veïns, associacions), i és convenient l'acumulació en un sol procés per evitar sentències contradictòries. Amb tot, a vegades els recurrents prefereixen tramitar diferents processos davant diversos òrgans, per maximitzar la probabilitat d'obtenir una sentència favorable, ja que una sola sentència favorable anul·laria les bases amb efectes *erga omnes*, mentre que una o diverses sentències desestimatòries dels recursos no produirien efectes enfront de tercers i no impedirien que en un altre procés recaigués una sentència favorable o estimatòria.

77. L'**acumulació d'accions** es pot fer a l'inici del procés (presentant un únic recurs contra diversos actes) o de manera successiva, quan un recurs ja interposat contra un acte és objecte d'**ampliació** perquè es dirigeixi també contra un altre acte dictat amb posterioritat (art. 36 LJCA). El problema és que l'òrgan judicial denegui l'acumulació o l'ampliació i ja hagi transcorregut el termini per interposar un recurs independent contra algun dels actes (primer cas) o contra l'últim (segon cas). L'article 35.2 LJCA dona la solució (que ha de ser aplicable en els dos supòsits): que es concedeixi al recurrent un termini de trenta dies per interposar aquest recurs independent.

78. L'**acumulació de processos**, que s'ha de demanar (per aplicació supletòria de la LEC) davant l'òrgan que coneix del recurs més antic, la pot sol·licitar un dels recurrents i es preveu que l'Administració (que, com a demandada en tots els processos, té la informació) n'informi el jutge, perquè pugui adoptar una tècnica prevista en la Llei encara que poc utilitzada: la del **"plet testimoni"** (art. 37.2 LJCA). Consisteix a tramitar amb caràcter preferent un o diversos dels processos pendents que tenen el mateix objecte (i suspendre els altres), de manera que, en vista de la sentència, els altres recurrents puguin desistir del recurs (si creuen que perdran) o instar-ne la continuació o, fins i tot, l'extensió d'efectes de la sentència.

5. EL PROCEDIMENT CONTENCIÓS ADMINISTRATIU

5.1. Elements comuns previs a l'inici del procés

5.1.1. L'esgotament de la via administrativa prèvia

79. En el recurs contra **actes**, aquests han de posar fi a la via administrativa (art. 25.1 LJCA). Si l'acte contra el qual es vol recórrer no exhaureix la via administrativa (art. 114 LPAC), és necessari interposar prèviament un recurs d'alçada i esperar a la seva resolució expressa o presumpta (*supra* § 33.75). En els **reglaments** no es planteja aquest problema, perquè no es pot interposar un recurs administratiu en contra (art. 112.3 LPAC).

80. En el recurs contra la **inactivitat,** per poder interposar un recurs contenciós administratiu cal reclamar a l'Administració el compliment de l'obligació desatesa i esperar que resolgui o que transcorrin tres mesos; en aquest cas, ja es pot interposar el recurs (art. 29.1 LJCA). El recurs s'interposa contra la inactivitat, no contra la resolució de la reclamació formulada en via administrativa. En el recurs contra la inexecució d'actes ferms, el termini d'espera després de la reclamació es redueix a un mes (art. 29.2 LJCA). En el recurs contra la **via de fet**, la reclamació és potestativa i es pot presentar el recurs contenciós administratiu de manera directa (art. 30 LJCA).

5.1.2. El termini d'interposició del recurs

81. L'existència d'un **termini d'interposició** és una peculiaritat del procés contenciós administratiu enfront del civil, en el qual els únics terminis són els de prescripció, que són més llargs (i, a més, són una altra cosa: en el contenciós cal respectar tant el termini de prescripció del dret com el termini d'interposició del recurs, que es compta des que es notifica l'acte o una altra actuació prèvia de l'Administració). La figura de l'acte administratiu es pretén que produeixi estabilitat, en benefici de la seguretat jurídica (*supra* § 16.6) i, per això, contra l'acte només es pot recórrer durant un termini de temps breu.

82. Per exemple: una concessió administrativa és la clau per executar un projecte empresarial amb una gran inversió (instal·lar un centre de talassoteràpia en un port esportiu, posem per cas), i no pot estar subjecta a impugnació en tot moment, ja que, en aquest cas, no es podria prendre com a base per executar cap inversió.

83. La LJCA estén el termini d'interposició a **totes les vies de recurs** (art. 46 LJCA), la qual cosa a vegades produeix perplexitat i obliga a arbitrar mecanismes per evitar que aquestes vies es tanquin sense necessitat i sense fonament.

84. En el cas dels **actes administratius**, el termini és de **dos mesos** des que es notifica o publica l'acte contra el qual es recorre (art. 46.1 LJCA). El primer dia del termini és l'endemà del dia de la notificació o publicació, i l'últim dia és el mateix dia

en què es va produir la notificació, però dos mesos després (si un acte es notifica el 3 de gener, el termini comença a comptar des del 4, i l'últim dia és el 3 de març, llevat que sigui inhàbil: en aquest cas, l'últim dia és el primer dia hàbil següent).

85. La Llei continua parlant del termini de sis mesos per impugnar els **actes administratius "no expressos"** (pensant en el silenci administratiu), però fa força anys que la jurisprudència (i ara també la LPAC, art. 122.1 i 124.1) va deixar clar que, en cas de silenci administratiu, no hi ha termini d'impugnació (cosa que afecta sobretot el silenci negatiu, i deriva del fet que és només una ficció dirigida a permetre al particular interposar recursos, però no l'obliga a fer-ho i no dona lloc a la producció d'un acte presumpte).

86. El termini de **dos mesos** s'aplica també a la impugnació directa de **reglaments**, en què el termini compta des que es publiquen.

87. En el cas del recurs contra la **inactivitat** i contra la **inexecució d'actes ferms** (art. 29 LJCA), el termini d'interposició (dos mesos) computa des que l'Administració notifica la seva resposta a la reclamació del recurrent o des que transcorre el termini de silenci fixat per a aquesta (tres mesos o un mes, respectivament). Transcorregut aquest termini, es pot tornar a presentar una reclamació i reobrir, així, els terminis d'impugnació.

88. El recurs contra la **via de fet** es pot interposar directament, en el termini de **vint dies** des que s'inicia l'actuació administrativa suposadament constitutiva de via de fet. Alternativament, és possible formular una reclamació, esperar deu dies i, en aquest cas, el termini d'interposició del recurs és de deu dies. Com que no té sentit que la via de fet (que no es notifica a l'interessat, a diferència dels actes administratius, i és una conducta il·legal) esdevingui "ferma" (i, a més, en un termini molt inferior al dels actes administratius, que és de dos mesos), és possible reobrir el termini presentant una nova reclamació.

89. Finalment, en el **recurs de lesivitat** (és a dir, recurs contenciós administratiu que interposa l'Administració contra un acte que aquesta mateixa ha dictat i que considera anul·lable), el termini de dos mesos computa des de la declaració de lesivitat (que, alhora, s'ha de produir abans que transcorrin quatre anys des de la data en què es va dictar l'acte).

5.1.3. El requeriment interadministratiu

90. En **litigis entre administracions públiques**, l'Administració que vulgui presentar un recurs no ha de presentar un recurs administratiu, però sí que pot presentar un **requeriment** dirigit a l'altra administració (art. 44 LJCA). El requeriment s'ha de presentar en el termini de dos mesos des de la notificació o el coneixement de l'acte que es vol atacar. Al cap d'un mes d'haver-se formulat el requeriment, l'Administració requeridora pot interposar un recurs contenciós administratiu.

91. Tanmateix, això només s'aplica quan les dues administracions es troben en igualtat (per exemple, quan es discuteix si s'ha complert un conveni entre aquestes administracions). En canvi, quan una actua sotmesa a una potestat de l'altra (per exemple, una administració local expropiant vol recórrer contra l'acord de fixació del preu just que ha adoptat el jurat d'expropiació autonòmic), és improcedent presentar el requeriment i pot provocar que a l'Administració li passi per alt el termini d'interposició del recurs procedent (alçada o contenciós administratiu, segons si l'acte exhaureix o no la via administrativa).

5.2. El procediment ordinari

92. Aquest procediment s'aplica en tots els casos, excepte quan s'aplica el procediment abreujat (art. 78 LJCA, *infra* § 34.110) o algun dels procediments especials (com el de protecció de drets fonamentals, *infra* § 34), que tenen un àmbit molt específic.

5.2.1. L'escrit d'interposició

93. El procés s'inicia amb la presentació de l'**escrit d'interposició del recurs**, amb el qual s'anuncia la impugnació d'un acte o inactivitat administrativa concret (art. 45 LJCA). El més important d'aquest escrit (en el qual no es fonamenta jurídicament el recurs ni es formulen les pretensions del recurrent) és: (1) identificar correctament l'acte o activitat impugnats; (2) acompanyar-lo de certs documents, i (3) presentar l'escrit en termini.

94. Quant als **documents** (l'absència dels quals es pot esmenar *a posteriori*, sempre que l'escrit s'hagi presentat dins el termini escaient, malgrat que sigui sense documents), es tracta fonamentalment del poder del procurador, la còpia de l'acte impugnat i, en el cas dels recursos presentats per persones jurídiques, la documentació que acrediti el compliment dels requisits establerts perquè l'entitat pugui interposar el recurs (normalment: estatuts, certificat de l'acord adoptat per l'òrgan competent, o els requisits establerts per a entitats locals i altres persones juridicopúbliques).

5.2.2. Remissió de l'expedient i citació dels interessats

95. Una vegada rebut el recurs en l'òrgan jurisdiccional, aquest òrgan **comprova si es compleixen els requisits bàsics** (cosa que pot conduir a la inadmissió o bé a la concessió d'un termini d'esmena) i, en cas afirmatiu, es comunica a l'Administració perquè citi els interessats i els trameti electrònicament l'expedient (juntament amb la justificació de les citacions efectuades), a fi que aquest expedient es posi a disposició del recurrent perquè formalitzi la demanda (art. 48 LJCA).

96. La **citació dels interessats** serveix per fer efectiu el dret que tenen a ser informats personalment de l'estat d'un procés que pot afectar els seus drets o interessos legítims, de manera que hi puguin comparèixer com a codemandats.

97. Quant a l'**expedient**, la llei vol que el recurrent el tingui a l'hora de redactar la demanda. Es preveuen mecanismes per forçar a l'Administració en cas que no el trameti voluntàriament, i el recurrent, si ho considera incomplet, pot sol·licitar a l'òrgan judicial que requereixi a l'Administració per completar-lo (cosa que suspèn el termini de formalització de la demanda; si la sol·licitud d'ampliació es formula dins dels deu dies del termini per formalitzar la demanda, el recurrent torna a disposar del termini íntegre des que se li tramet l'expedient completat). El recurrent pot presentar directament la demanda en certs casos (art. 45.5 LJCA) i l'Administració ho ha de fer en el recurs de lesivitat, perquè ella mateixa té l'expedient (art. 45.4 LJCA).

5.2.3. Demanda i contestació. Al·legacions prèvies

98. Una vegada tramès l'expedient per l'Administració, es lliura al recurrent perquè **formalitzi la demanda** en el termini de vint dies (art. 52 LJCA). En la demanda es formulen les pretensions (el "sol·licito" o "demano") que constitueixen l'objecte del procés.

99. El termini per formalitzar la demanda i la contestació, com els altres terminis processals (a excepció dels terminis per preparar o interposar recursos i, naturalment, el termini d'interposició del recurs contenciós administratiu), té un règim més favorable que el que fixa l'article 136 LEC, perquè, com disposa l'article 128 LJCA, s'ha d'admetre l'escrit que sigui procedent i ha de produir efectes legals si es presenta en el dia en què es notifiqui l'acte pel qual es declara la caducitat (i, fins i tot, l'endemà, fins a les quinze hores, art. 135.5 LEC). Això permet, de fet, prolongar els terminis processals fins al moment (que pot tardar més o menys) en què l'òrgan judicial declara la caducitat. La utilització d'aquesta figura en terminis diferents del de formalització de la demanda o la contestació (en què està recollida expressament en l'article 52.2) genera inseguretat, malgrat el que diu l'article 128, i és preferible evitar-la.

100. Formalitzada la demanda, es concedeix a l'Administració i als possibles codemandats un termini de vint dies per contestar-hi (art. 54.1 LJCA). En la **contestació a la demanda** es poden oposar al·legacions sobre el fons i excepcions processals que impedirien que el jutge entrés al fons de l'assumpte (l'assumpte no correspon a la jurisdicció contenciosa administrativa, el recurrent manca de legitimació, l'acte no exhaureix la via administrativa, el recurs s'ha presentat fora de termini). A més, el demandat ha de presentar aquestes excepcions processals en els primers cinc dies del termini per contestar a la demanda, a través d'un escrit d'**al·legacions prèvies**. L'avantatge és que es pot concentrar en les excepcions processals i estalviar-se l'esforç d'al·legar sobre el fons de l'assumpte, de manera que només presenti la contestació (que és on ha d'al·legar necessàriament sobre el fons de l'assumpte), si les al·legacions prèvies (excepcions processals) són rebutjades per l'òrgan judicial.

101. La demanda i la contestació s'han d'acompanyar dels **documents** que les parts vulguin utilitzar com a prova, o designar l'arxiu o protocol en què es troben, si no se'n disposa (art. 56.3 LJCA). Després de la demanda, només es poden presentar documents en els supòsits previstos (excepcionalment) en la LEC, la qual cosa bàsicament es refereix a documents posteriors a la demanda/contestació o que no s'hagin pogut conèixer amb anterioritat (art. 56.4 LJCA), o també documents que tinguin per objecte desvirtuar al·legacions que contenen les contestacions a la demanda i que posin de manifest disconformitat en els fets.

5.2.4. Prova

102. Malgrat que els documents rellevants (per descomptat, aquells en què es basa l'Administració per dictar l'acte impugnat i sostenir-ne la validesa) han de constar en l'expedient, en el procés contenciós administratiu es pot proposar i practicar **proves** com en qualsevol altre.

103. La **càrrega de la prova** es regeix per les regles ordinàries (art. 217 LEC): correspon a qui formula una pretensió provar els fets en què se sustenta, i a la part que s'hi oposa, provar els fets que priven d'eficàcia o desmenteixen els anteriors. El recurrent té la càrrega de recórrer contra l'acte administratiu, però això no significa que tot allò que s'afirma en l'acte es presumeixi cert i el recurrent hagi de provar-ne la falsedat.

104. Els **mitjans de prova** es proposen en la demanda i en la contestació, si bé el demandant té la facultat de proposar nous mitjans de prova en vista de la contestació, en el termini de cinc dies des que se li trasllada.

5.2.5. Conclusions

105. Acabat el període de prova, té lloc el de **conclusions** (orals o escrites), tret que es declari el plet, directament, conclús per a sentència. En l'acte de la vista o en l'escrit de conclusions no es poden plantejar qüestions que no s'hagin suscitat en els escrits de demanda i contestació (art. 65.1 LJCA). El que sí que es pot fer és sol·licitar que la sentència es pronunciï sobre els danys i perjudicis derivats de l'acte impugnat, si hi ha base per a això en les interlocutòries.

106. Com en qualsevol procés judicial, el jutge o tribunal està vinculat per les pretensions formulades per les parts (no pot concedir alguna cosa que no ha estat demanada, perquè la sentència estaria viciada per **incongruència**) i, alhora, és lliure per determinar les normes aplicables, canviar les invocades per les parts o afegir-n'hi d'altres (*iura novit curia*). A mig camí es troben els "motius d'impugnació", és a dir, els arguments. L'òrgan judicial pot decidir el plet en funció de motius que no hagin al·legat les parts, però, per poder fer-ho sense causar indefensió, ha de concedir a les parts un termini de deu dies per al·legar sobre aquest possible motiu (art. 33.2 i 65.2 LJCA).

5.2.6. Sentència

107. La **sentència** pot inadmetre el recurs o, en cas que l'admeti, estimar-lo o desestimar-lo. A més, s'ha de pronunciar sobre les costes (art. 68 LJCA).

108. Les **causes d'inadmissió** s'enumeren en l'article 69 LJCA. Totes es refereixen a l'absència d'algun requisit processal. Si no hi ha cap causa d'inadmissió, la sentència entra en el fons de l'assumpte, i s'ha d'estimar el recurs quan l'acte (o reglament, o inactivitat o via de fet) impugnat sigui contrari a dret, mentre que s'ha de desestimar en cas contrari (art. 70 LJCA). Ara bé, mentre que, en cas que l'acte sigui legal, s'han de desestimar totes les pretensions, el fet que l'òrgan judicial arribi a la conclusió que l'acte és, en efecte, il·legal, no necessàriament ha de conduir a estimar totes les pretensions de la part recurrent. És possible (i freqüent) que s'estimi el recurs i s'anul·li l'acte impugnat, però, tanmateix, es desestimi perquè es consideri que no està fundada en dret alguna de les altres pretensions. Succeeix, per exemple, quan s'anul·la l'acord d'adjudicació d'un contracte i, no obstant això, no es condemna l'Administració a

adjudicar-lo al recurrent ni se li concedeix cap indemnització, perquè el jutjat o tribunal entén que no s'ha provat que el contracte se li hauria d'haver adjudicat.

109. Les sentències estimatòries poden contenir qualssevol **pronunciaments**, inclosos els de condemna, sempre que concorrin tots els requisits: processals (legitimació, etc.) i de fons (que realment l'Administració estigui obligada jurídicament a dur a terme aquesta actuació), i especialment que de les normes aplicables es dedueixi quina conducta ha de dur a terme l'Administració, perquè el que en cap cas no pot fer l'òrgan judicial és exercir ell mateix la **discrecionalitat** atribuïda legalment a l'Administració. Per això, quan l'article 71.2 LJCA diu que els òrgans jurisdiccionals no poden determinar la forma en què han de quedar redactats els preceptes d'una disposició general en substitució dels que anul·lin ni el contingut discrecional dels actes anul·lats, l'única cosa que fa és recordar que, quan l'Administració té una potestat discrecional, pot escollir entre diverses opcions que són igualment legals, de manera que l'anul·lació de l'acte discrecional no permet al jutge dir quina opció ha d'elegir l'Administració, sinó que simplement li torna la pilota (*supra* § 5.3).

110. Respecte dels **efectes** de les sentències, la clau és que l'anul·lació d'una disposició o acte produeix efectes per a totes les persones afectades (art. 72.2 LJCA), tant recurrents com no recurrents. Així, interposats deu recursos contra una mateixa autorització per instal·lar un parc eòlic, n'hi ha prou que se n'estimi un perquè s'anul·li completament l'autorització. La desestimació dels altres nou recursos només produeix efectes per als recurrents respectius (art. 72.1 LJCA), sense vincular el jutge que conegui d'un recurs interposat per un altre subjecte (i el pot estimar-ho, malgrat que se n'hagin desestimat d'altres dirigits contra el mateix acte).

111. Per raons de seguretat jurídica es limiten els efectes de les sentències que declaren la **nul·litat de reglaments**, que en principis dogmàtics purs haurien de produir eficàcia *ex tunc* i portar tots els operadors a actuar com si el reglament no hagués existit mai. No obstant això, mentre que la nul·litat del reglament desplega plens efectes en el si del procediment en el qual s'ha declarat (l'exemple típic és el recurs indirecte contra un pla urbanístic plantejat en el si d'un recurs interposat contra una llicència; la nul·litat del pla determina l'anul·lació de la llicència), respecte d'altres supòsits només s'entén expulsat de l'ordenament jurídic el reglament a partir del moment en què, amb la publicació oficial de la sentència, aquesta adquireix efectes *erga omnes* (art. 72.2 LJCA). Per això, les sentències fermes que anul·lin un precepte d'una disposició general no afecten per si mateixes l'eficàcia de les sentències o actes administratius ferms que l'hagin aplicat abans que l'anul·lació tingués efectes generals, excepte en el cas que l'anul·lació del precepte suposés excloure o reduir les sancions encara no executades completament (art. 73 LJCA).

112. No sempre el procés acaba per sentència. Són possibles el **desistiment** del demandant, sempre abans de la sentència d'instància (art. 74 LJCA); l'**aplanament** de l'Administració (art. 75 LJCA); la **satisfacció extraprocessal** de la pretensió del demandant (art. 76 LJCA), i la **transacció** (art. 77 LJCA). Tota actuació administrativa que suposi reconèixer la pretensió del demandant sense que una sentència ho imposi està sotmesa a requisits procedimentals estrictes establerts en la legislació

sectorial (normalment, es requereix l'autorització d'un òrgan administratiu de rang alt), la qual cosa la fa poc freqüent. El mateix succeeix amb la transacció, només admissible en qüestions sobre les quals l'Administració té poder de disposició.

113. La sentència de primera instància "ha d'imposar les **costes** a la part que hagi vist rebutjades totes les seves pretensions, llevat que apreciï, i així ho raoni, que el cas presentava seriosos dubtes de fet o de dret" (art. 139.1 LJCA). La condemna d'imposició de costes "pot ser a la totalitat, a una part d'aquestes o fins a una xifra màxima", potestat judicial que suposa una reducció significativa de les costes (a més d'estalviar el procediment per determinar-les), i el Reial decret llei 6/2023 l'ha volgut limitar a la fase de recursos, però sembla que s'ha consolidat l'opinió i el criteri judicial que encara es pot aplicar també a la primera o única instància.

5.3. El procediment abreujat

5.3.1. Àmbit d'aplicació

114. Aquest procediment es regula en l'article 78 LJCA i s'aplica en els **supòsits** següents, sempre que siguin atribuïts a un jutjat (és a dir, després de l'entrada en vigor de la Llei orgànica 1/2025, la secció contenciosa administrativa d'un tribunal d'instància, o bé del Tribunal Central d'Instància): qüestions de **personal**, sense cap excepció, encara que es refereixin al naixement o l'extinció de la relació; qüestions d'**estrangeria**, inadmissió de peticions d'asil polític i assumptes de disciplina esportiva en matèria de dopatge; i qualsevol assumpte la quantia del qual no superi els **30.000 euros**, perquè els assumptes de quantia indeterminada es tramiten pel procediment ordinari (cal tenir en compte que en aquests procediments de quantia inferior a 30.000 euros no hi ha recurs d'apel·lació, així que el procediment abreujat és l'única tutela que rep el recurrent). A més, es tramiten pel procediment abreujat (art. 29.2 LJCA) els recursos contra la **inexecució d'actes ferms** sigui quin sigui l'òrgan judicial competent.

5.3.2. Especialitats

115. S'inicia mitjançant demanda, no mitjançant un escrit d'interposició (art. 78.2 LJCA). El recurrent ha d'elaborar la **demanda sense tenir l'expedient** a la vista. L'expedient l'hi lliuren després de presentar la demanda, perquè faci al·legacions en l'acte de la vista.

116. Es tracta d'un **procediment oral**, en el qual se celebra una vista en la qual es contesta a la demanda, es practica la prova i es formulen les conclusions (art. 78.3 a 22 LJCA). S'ha reformat la LJCA diverses vegades per permetre al demandant, en la demanda, renunciar a la vista. Inicialment, la renúncia a la vista suposava que el demandant renunciava a proposar prova i també a formular conclusions, la qual cosa li impedia totalment respondre a les al·legacions de l'Administració en la contestació a

la demanda (que es produeix per escrit). La Llei orgànica 1/2025 retoca la regulació en el sentit que el demandant pot sol·licitar que es presentin conclusions després de la contestació a la demanda (és la interpretació més plausible i coherent amb el dret a la tutela judicial, tot i que la normativa és confusa). L'Administració pot sol·licitar la celebració de vista encara que el demandant hi renunciï, i en aquest cas decideix el tribunal. S'ha suscitat el dubte de si aquesta renúncia del demandant a la proposició de prova (que és condició per demanar que no se celebri la vista) també li impedeix presentar documents amb la demanda (que també són proves), però cal interpretar la norma en sentit favorable a la tutela judicial (i coherent amb la regulació de la demanda, amb la qual sempre es poden presentar documents) i admetre que el demandant pot presentar documents amb la demanda i renunciar a la vista si considera que no necessita la pràctica de les altres proves, que solen tenir lloc en la vista (testifical, ratificació o declaració de perits, etc.). En cas contrari, la renúncia a la vista té molt poca aplicació pràctica.

117. El fet que la contestació es formuli oralment en la vista suposa una desigualtat entre l'Administració (que prepara la contestació amb mesos o anys de temps) i el demandant (que només té minuts per respondre a les al·legacions de l'Administració i a la prova que presenti). El procediment verbal civil (que és molt similar) es va reformar el 2015 perquè la contestació es presenti per escrit i evitar, així, aquest efecte sorpresa.

5.4. Els procediments especials

5.4.1. Per a la protecció de drets fonamentals

118. És una exigència constitucional (art. 53.2 CE). Regulat en els articles 114-122 *bis* LJCA, es pot utilitzar quan el recurrent consideri que l'acte o actuació impugnats ha lesionat un **dret fonamental** dels articles 14-29 CE. En aquest procediment especial només es pot discutir la vulneració de drets fonamentals, i no d'altres possibles vicis de l'acte impugnat que no afectin drets fonamentals. Aquests altres vicis només es poden al·legar en un procediment ordinari (o abreujat), no en l'especial per a la defensa dels drets fonamentals, que és, per tant, un procediment d'abast reduït. En canvi, en el procediment ordinari (o abreujat) es pot al·legar tant la vulneració de drets fonamentals com qualsevol altre vici. Per aquest motiu, aquest procediment especial s'utilitza relativament poc. Quan s'usa (que és per raons de celeritat), se sol interposar també un recurs contenciós administratiu per la via ordinària, per si "falla" l'especial i és necessari al·legar aquests vicis que només es poden al·legar per la vida ordinària.

119. "Vulneració de drets fonamentals" no vol dir només, o necessàriament, vulneració d'un precepte constitucional. També es produeix quan es vulnera algun precepte de legislació ordinària, però que aplica o protegeix un dret fonamental. Quant al procediment en si, l'avantatge principal és la **celeritat** (derivada de la reducció de terminis i, fins i tot, l'eliminació de les conclusions) i també que es prescindeix de requisits com que l'acte exhaureixi la via administrativa (art. 115.1 LJCA).

5.4.2. Qüestió d'il·legalitat

120. Ja s'ha estudiat (*supra* § 34.59) aquest procediment, que s'aplica quan s'estima mitjançant una sentència ferma un **recurs indirecte contra un reglament** i l'òrgan que dicta sentència no és competent per declarar-lo nul perquè no és el que seria competent per resoldre un recurs directe interposat contra el reglament.

5.4.3. En cas de suspensió prèvia d'acords

121. En l'Estat autonòmic, basat en el reconeixement de l'autonomia de les diferents administracions (incloses les locals), és excepcional que es permeti a una administració suspendre un acte dictat per una altra (*supra* § 13.81). El que és normal és que, si considera que aquest acte és il·legal, hagi de recórrer en contra i, si escau, sol·licitar-ne la suspensió cautelar. En els casos taxats en què aquesta **suspensió** sigui possible i hagi estat acordada, l'article 127 LJCA preveu un procediment molt ràpid, dirigit al fet que, al més aviat possible, un tribunal ratifiqui la il·legalitat de l'acte (que passaria d'estar suspès a ser anul·lat) o aixequi la suspensió. A aquest efecte, el termini d'interposició del recurs es redueix a deu dies, se celebra una vista o un tràmit d'al·legacions escrites, i es passa directament a la sentència, sense conclusions.

5.4.4. Extensió d'efectes de les sentències

122. La LJCA no el tracta com un procediment especial, sinó com una especialitat de l'execució de les sentències. Sovint, una sentència que reconeix un determinat dret enfront de l'Administració dona lloc a un al·luvió de recursos interposats per persones que es troben en la mateixa situació. Per exemple, el reconeixement a un funcionari del dret a percebre un determinat complement fa que centenars de funcionaris que també tindrien dret a cobrar-lo interposin els recursos corresponents. Per evitar que s'hagin de tramitar íntegrament tots aquests plets, l'article 110 LJCA preveu que, en matèria de personal, tributària i d'unitat de mercat (les dues primeres són l'escenari habitual dels plets massius), els interessats puguin sol·licitar, directament, l'**extensió dels efectes de la sentència** (ferma) al tribunal que la va dictar, en el termini d'un any des de l'última notificació d'aquesta sentència a les parts. L'extensió, que es produeix mitjançant un acte, es pot denegar no tan sols quan falti algun requisit (per exemple, que la identitat de situacions no sigui total), sinó també quan hagi canviat la jurisprudència o quan la pretensió de la persona que sol·licita l'extensió li hagi estat denegada per un acte administratiu que, en no haver-s'hi presentat cap recurs en contra, hagi guanyat fermesa.

5.4.5. Altres procediments especials

123. El recurs que interposin els **promotors d'una reunió o manifestació** contra la resolució administrativa per la qual es prohibeix o se li imposen modificacions té una tramitació especial per intentar que sigui resolt abans de la data de la manifestació i, per tant, que sigui útil (art. 122 LJCA). El termini d'interposició és de quaranta-vuit hores i es preveu una vista (amb participació també del Ministeri Fiscal) i una resolució molt ràpida, sense recurs ulterior (excepte el d'empara, si escau).

124. Un exemple pràctic és la prohibició de la manifestació de l'1 de maig de 2020 (en ple confinament), en què, abans d'aquest dia, hi va haver temps perquè es pronunciessin tant la jurisdicció contenciosa administrativa com el Tribunal Constitucional (ATC 40/2020).

125. La jurisdicció contenciosa administrativa té diverses competències que no es refereixen a processos entre parts, sinó a com s'atorga l'autorització judicial que és necessària perquè l'Administració adopti o **executi determinades mesures** que, perquè afecten de manera especialment intensa drets fonamentals, la CE o el legislador han volgut que no pugui dur a terme l'Administració per si mateixa, sense **autorització judicial**. És el cas de l'autorització perquè l'Administració pugui entrar en un domicili (per exemple, per executar un acte administratiu com un desnonament, o per dur a terme una inspecció i buscar possibles proves d'una possible infracció) o per adoptar mesures sanitàries que restringeixin drets fonamentals. L'article 122 *quater* LJCA estableix que, en aquests casos, n'és part el Ministeri Fiscal i que la tramitació ha de ser preferent i ràpida.

126. Els articles 127 *bis* a 127 *quater* LJCA regulen el procediment aplicable als recursos que la **CNMC** pot interposar contra qualsevol disposició, acte, actuació, inactivitat o via de fet de qualsevol administració pública que sigui **contrària a la llibertat d'establiment o de circulació,** en els termes previstos en la LGUM. És competent en tot cas la Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Nacional, amb independència de l'òrgan que hagi dictat l'acte. Quan la CNMC hagi conegut de l'acte o actuació a partir d'una sol·licitud presentada per un operador econòmic, el termini d'interposició computa des que s'ha presentat la sol·licitud en el registre de la CNMC. El procediment és molt ràpid. Qualsevol operador econòmic que tingui interès directe en l'anul·lació de l'acte pot sol·licitar intervenir en el procés com a part recurrent, tot i que no hagi recorregut contra aquest acte de manera independent.

6. LES MESURES CAUTELARS

6.1. Concepte i requisits

127. Com en altres ordres jurisdiccionals, els jutjats i tribunals poden acordar, durant el procés, **mesures provisionals** amb les quals es pretén evitar que durant el temps d'espera fins a la sentència es produeixin danys o situacions irreversibles que privin la sentència d'efectes.

6.1.1. Classes de mesures cautelars

128. Les administracions disposen del privilegi de l'autotutela executiva (*supra* § 17.62), que els permet executar els actes que dicten, malgrat que suposin un desplaçament patrimonial o de la possessió i malgrat que el ciutadà els impugni. Per exemple, una administració, a diferència de qualsevol altre subjecte privat, pot embargar els comptes d'un ciutadà o ocupar un immoble que li pertany. D'això, el protagonisme absolut, dins de les mesures cautelars, de la **suspensió de l'acte impugnat**. També es poden demanar i obtenir altres mesures cautelars, fins i tot de signe positiu. En els recursos contra la inactivitat i la via de fet existeix un règim més favorable, ja que la regla general és l'atorgament, excepte causa en contra, i es poden demanar i obtenir abans, fins i tot, de la interposició del recurs (art. 136 LJCA).

6.1.2. Periculum in mora

129. La mesura cautelar "es pot acordar únicament quan l'execució de l'acte o l'aplicació de la disposició puguin **fer perdre la finalitat legítima** en el recurs" (art. 130.1 LJCA). En el passat, l'expressió "danys de difícil o impossible reparació" va portar a excloure l'atorgament de mesures cautelars quan l'acte que s'havia de suspendre era de contingut econòmic (liquidacions tributàries, reintegraments de subvencions, etc.), amb l'argument que aquests danys es poden reparar econòmicament i que l'Administració sempre és solvent. En realitat, un acte de contingut econòmic pot produir danys molt greus que no es compensen amb la devolució de l'import més els interessos (pensem en obligacions de pagament que poden expulsar una empresa del mercat o portar una persona física a una situació de greu vulnerabilitat).

6.1.3. Ponderació d'interessos

130. La concurrència del *periculum in mora* no és suficient per obtenir la mesura cautelar, perquè pot ocórrer que aquesta mesura ocasioni danys encara més greus a l'**interès públic** o al de tercers (art. 130 LJCA).

131. Per exemple, la suspensió de l'acte administratiu que ordena tancar un restaurant per motius sanitaris pot ser convenient per evitar la ruïna de l'empresa, però pot provocar riscos per a la salut de les persones que vagin al restaurant.

6.1.4. Fumus boni iuris

132. En la LEC el *fumus boni iuris* (aparença que el demandant té raó) és un requisit de la mesura cautelar (art. 728.2 LEC). La LJCA no ho recull (excepte com a excepció a l'atorgament de la mesura cautelar en els recursos contra la inactivitat i la via de fet, art. 136 LJCA) i els tribunals se solen negar a valorar-ho per no prejutjar el fons de l'assumpte, excepte en casos molt evidents com, per exemple, actes que es dicten en aplicació de reglaments que ja han estat declarats nuls.

6.1.5. La caució o contracautela

133. Són garanties (econòmiques: avals, etc.) que l'òrgan judicial pot exigir com a condició perquè sigui efectiva la mesura cautelar, per garantir que el sol·licitant respondrà dels danys que pot provocar la mesura cautelar. Per exemple: una associació impugna una llicència urbanística i sol·licita la suspensió cautelar de les obres. El Jutjat atorga la mesura, però condicionada al fet que l'associació aboni 300.000 euros per a respondre dels danys que aquesta suspensió hagi causat al titular de la llicència (si la sentència declara que aquesta era legal). També poden ser un altre tipus de mesures dirigides a evitar que la mesura cautelar produeixi danys o perjudicis de qualsevol naturalesa. Per exemple: quan s'impugna l'autorització d'un part eòlic o fotovoltaic, i se n'obté la suspensió cautelar, el tribunal sol acordar, com a contra cautela, que quedin suspesos els terminis ("fites") que ha de complir el titular de l'autorització per continuar la construcció del parc si vol evitar la caducitat dels permisos d'accés i connexió a la xarxa elèctrica (el Reial decret llei 7/2026 fa que aquesta suspensió sigui automàtica en cas que s'acordi la suspensió cautelar).

6.2. Procediment

6.2.1. Procediment ordinari

134. El que és normal és demanar la suspensió cautelar en l'escrit d'interposició (o la demanda, en el procediment abreujat: *supra* § 34.114), és a dir, a l'inici del procés, però es pot demanar en qualsevol moment. La decisió sobre la mesura es pren en un procediment paral·lel al principal ("**peça separada**"), amb l'audiència prèvia de l'altra part.

6.2.2. Mesures cautelaríssimes

135. Quan sigui molt urgent, es pot demanar que es prengui la decisió sense escoltar l'altra part (mesura "**cautelaríssima**", *inaudita parte*). En aquest cas, l'òrgan judicial pot adoptar la mesura directament i escoltar l'altra part després, a fi de decidir si es manté la mesura o s'aixeca (art. 135 LJCA). Si es denega la cautelaríssima, s'escolta l'altra part i es decideix, a continuació, sobre l'atorgament de la mesura, com en el procediment ordinari.

7. ELS RECURSOS

7.1. El recurs de reposició

136. Les **interlocutòries** més importants (que, pels efectes, gairebé equivalen a sentències) són recurribles en apel·lació (si procedeixen d'una secció contenciosa administrativa d'un tribunal d'instància o del tribunal central d'instància) o en cassació (si procedeixen de la Sala Contenciosa Administrativa de l'Audiència Nacional o d'un tribunal superior de justícia). Les altres interlocutòries i les providències (o provisions) són recurribles en **reposició**, que és un recurs davant el mateix òrgan, i no suspensiu (art. 79 LJCA). El recurs s'ha d'interposar en el termini de cinc dies. Abans de resoldre'l cal concedir un termini a les altres parts perquè puguin "impugnar-lo" (és a dir, oposar-s'hi). El recurs de reposició es resol mitjançant una interlocutòria que no és susceptible de cap recurs.

137. Quant a les resolucions dels lletrats de l'Administració de justícia (antics secretaris judicials), que són **diligències d'ordenació i decrets** i no s'ocupen només de qüestions de tràmit sinó d'altres com, per exemple, la finalització del procés per desistiment quan no hi ha oposició, s'hi pot recórrer en contra en reposició davant el lletrat de l'administració de justícia, tret que posin fi al procés i, en aquest cas, el curs és en revisió davant l'òrgan judicial. Inicialment, la LJCA disposava que la resolució per la qual es resol el recurs de reposició no seria recurrible (se'n pot al·legar la il·legalitat en el recurs contra la resolució definitiva del procés), però la STC 58/2016 va declarar inconstitucional l'article 102 *bis* 2, paràgraf 1r LJCA, judicial de manera que admet el recurs davant l'òrgan judicial que ara recull l'article 102 *bis* 2, paràgraf 1r.

7.2. El recurs d'apel·lació

7.2.1. Resolucions impugnables

138. El **recurs d'apel·lació** és el recurs procedent davant les sentències (i certes interlocutòries) dels jutjats contenciosos administratius (ara, de les "places" de les seccions contencioses administratives dels tribunals d'instància o del tribunal central d'instància). És un recurs **ordinari**, és a dir, s'hi pot atacar la resolució impugnada i sol·licitar-ne la revocació, per qualsevol motiu o infracció de l'ordenament jurídic, no per motius taxats, si bé el recurs ha de contenir una **crítica** de la resolució impugnada i no una mera reproducció dels arguments plantejats en la primera instància i no s'hi poden plantejar **qüestions noves**, és a dir, arguments no utilitzats en la primera instància.

139. Contra les sentències que dictin aquests òrgans es pot recórrer en apel·lació, llevat que la quantia no excedeixi els 30.000 euros. En aquest cas, només són apel·lables si es dicten en el procediment de drets fonamentals, resolen litigis entre administracions públiques o resolen recursos indirectes contra reglaments, així com les sentències susceptibles d'extensió d'efectes (art. 81.1 i 2 LJCA).

140. Són recurribles en apel·lació algunes **interlocutòries especialment rellevants** (art. 80 LJCA): les que posen terme a la peça separada de mesures cautelars, les recaigudes en l'execució d'una sentència, les que declarin la inadmissió del recurs contenciós administratiu o en facin impossible la continuació, les recaigudes en procediments d'atorgament d'autoritzacions judicials, les que atorguin o deneguin l'execució provisional d'una sentència i les que es refereixin a l'extensió d'efectes d'una sentència. Ara bé, aquestes no són recurribles si la sentència que posa fi a aquest procés no ho és. Per exemple, si la quantia d'un assumpte és inferior a 30.000 euros, tampoc no és apel·lable un acte dictat en execució de la sentència.

7.2.2. Procediment

141. El recurs es presenta **davant l'òrgan que ha dictat la sentència** en el termini de quinze dies (art. 85.1 LJCA). Si aquest òrgan no l'admet perquè considera que no és admissible, contra la seva resolució es pot recórrer en queixa davant l'òrgan competent per resoldre el recurs d'apel·lació. Les altres parts tenen un altre termini de quinze dies per oposar-se al recurs (és a dir, demanar la confirmació de la resolució impugnada) o per adherir-s'hi, cosa que vol dir apel·lar la sentència (encara que inicialment no ho van fer) en vista del recurs d'apel·lació que ha estat presentat, la qual cosa els permet al·legar qualsevol motiu d'impugnació i demanar que es dicti una nova sentència que sigui favorable als seus interessos (en comptes d'haver de limitar-se a defensar la sentència, incloses les parts que no els afavoreixen, enfront del recurs d'apel·lació contrari).

142. Els recursos d'apel·lació enfront de sentències **suspenen la seva execució**, malgrat que la part afavorida pot demanar l'execució provisional, que està sotmesa a requisits anàlegs als d'una mesura cautelar. En canvi, els recursos contra interlocutòries no tenen efecte suspensiu.

143. Després de presentar el recurs i l'escrit d'oposició o adhesió (davant el qual la part recurrent té l'oportunitat d'oposar-s'hi), s'han d'elevar les interlocutòries a l'òrgan superior (Sala del TSJ o de l'AN), que només ha de practicar prova en cas que se sol·liciti i s'admeti una prova indegudament admesa en primera instància, i ha de dictar sentència. La sentència que desestimi íntegrament el recurs d'apel·lació ha d'imposar les costes al recurrent.

7.3. El recurs de cassació

7.3.1. Característiques

144. El **recurs de cassació**, a diferència del d'apel·lació, és un recurs **extraordinari** perquè no s'hi pot utilitzar qualsevol motiu d'impugnació de la sentència, sinó que només es pot posar en dubte per motius concrets, que, en aquest cas, es redueixen a la possible infracció, en la sentència, de normes jurídiques o de la jurisprudència. Les qüestions fàctiques o de valoració de la prova no permeten recórrer contra una sentència en cassació.

145. A més, la reforma introduïda per la Llei orgànica 7/2015, de 21 de juliol, per la qual es modifica la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial, que en va canviar completament la regulació, amplia el nombre de resolucions recurribles i

suprimeix el llindar de quantia i la limitació de motius. Ara bé, estableix que s'han d'admetre només els recursos en els quals s'apreciï "**interès cassacional objectiu** per a la formació de jurisprudència", de manera que la finalitat del recurs no és tant satisfer el dret a la tutela judicial efectiva del recurrent com crear jurisprudència per facilitar l'aplicació uniforme de tot l'ordenament jurídic. Quan el recurs es fonamenti en una infracció del dret estatal o comunitari europeu, l'ha de resoldre la Sala Tercera del TS. Quan es basi en el dret autonòmic, ho ha de fer la Sala Contenciosa Administrativa del TSJ (fins i tot, quan la sentència contra la qual es recorre procedeix de la mateixa Sala).

7.3.2. Resolucions impugnables

146. Són impugnables les sentències que assenyala l'article 86 LJCA, que són, bàsicament, les dictades per les sales contencioses administratives dels tribunals superiors de justícia o de l'Audiència Nacional, amb independència que siguin **sentències** que resolguin recursos d'apel·lació contra sentències dels jutjats o s'hagin dictat en única instància. ~~Contra les~~ sentències de les seccions contencioses administratives dels tribunals d'instància o del tribunal central d'instància ~~contra les quals no es pugui recórrer~~ en apel·lació, només ~~s'hi pot recórrer~~ en cassació quan continguin doctrina que es valora com a greument danyosa per als interessos generals i siguin susceptibles d'extensió d'efectes.

147. També són recurribles en cassació (amb la interposició i resolució prèvies del recurs de reposició) les **interlocutòries** dictades per sales contencioses administratives d'un TSJ o de l'AN que declarin la inadmissió del recurs contenciós administratiu o en facin impossible la continuació; les que posin terme a la peça separada de suspensió o d'altres mesures cautelars; les recaigudes en execució de sentència, sempre que resolguin qüestions no decidides, directament o indirectament, en aquesta o que contradiguin els termes de la decisió que s'executa; les que decideixin sobre l'execució provisional d'una sentència contra la qual s'ha recorregut en apel·lació; les dictades sobre l'extensió d'efectes de sentències.

7.3.3. L'interès cassacional objectiu

148. El recurs s'ha d'admetre quan, invocada una infracció concreta de l'ordenament jurídic, processal o substantiva, o de la jurisprudència, l'òrgan d'admissió estimi que el recurs presenta interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència. En els apartats 2 i 3 de l'article 88 LJCA s'estableix una llista no exhaustiva de **supòsits d'interès cassacional objectiu** (en els casos de l'apartat 3, "es presumeix que hi ha un interès cassacional objectiu"). En la pràctica, els recurrents al·leguen i intenten acreditar la concurrència d'una o diverses d'aquestes circumstàncies.

149. Aquests motius es refereixen a supòsits en els quals sembla més necessari **crear doctrina** (quan hi ha sentències contradictòries, quan s'ha assentat doctrina greument danyosa per als interessos generals, quan l'afer afecta un gran nombre de situacions, quan no hi ha jurisprudència sobre la norma aplicada, quan la sentència s'aparta de la jurisprudència per considerar-la errònia o de forma immotivada malgrat haver estat invocada), en els quals està en joc la **validesa de normes** (sentències en

les quals s'hagi discutit la constitucionalitat d'una norma amb rang de llei, o s'hagi aplicat erròniament doctrina constitucional, o s'hagi resolt sobre la impugnació d'un reglament o s'hagi declarat nul·la), així com en altres supòsits d'especial **importància** (aplicació del dret de la Unió Europea en contradicció amb la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, o en casos en què es pot plantejar una qüestió prejudicial, impugnació de convenis entre administracions públiques, procediment de protecció de drets fonamentals, assumptes que procedeixen de governs autonòmics o organismes reguladors contra els actes dels quals s'interposa un recurs davant l'Audiència Nacional).

150. La inadmissió per falta d'interès cassacional objectiu es decideix mitjançant una **interlocutòria** (supòsits de l'apartat 3) o mitjançant una providència (supòsits de l'apartat 2), però, en tot cas, sense cap recurs. L'admissió es decideix en un acte en el qual s'identifica la qüestió (jurídica) concreta respecte de la qual s'aprecia interès cassacional objectiu.

7.3.4. Procediment del recurs de cassació

151. D'acord amb l'article 30.1 LJCA, el recurs s'inicia amb la presentació, en el termini de trenta dies, davant l'òrgan que ha dictat la resolució contra la qual es recorre, de l'escrit de **preparació**, en el qual s'han de fer constar les circumstàncies indicades en l'article 89.2 LJCA (i cal assenyalar-hi amb precisió quines infraccions de l'ordenament jurídic o de la jurisprudència motiven el recurs), però, sobretot, s'ha d'argumentar l'interès cassacional objectiu. Aquest òrgan judicial *a quo*, si considera que l'escrit compleix els requisits, té per preparat el recurs i ha de citar les parts davant l'òrgan competent per admetre'l i resoldre'l (el TS, llevat que el recurs es fonamenti en una infracció de dret autonòmic). El recurrent hi ha de comparèixer en el termini escaient, i les altres parts poden fer-ho i, a més, tenen l'oportunitat de presentar al·legacions contra l'admissió del recurs. L'admissió d'un recurs de cassació permet **suspendre altres processos** en què es plantegi la mateixa qüestió, per esperar la decisió del TS (art. 56.5 LJCA). Per evitar que el TS es concentri a estudiar recursos de cassació repetitius, en què es planteja la mateixa qüestió, es pot utilitzar també aquí la tècnica del "recurs testimoni" i suspendre la resta que siguin similars (art. 94 LJCA).

152. Comparegudes les parts, les interlocutòries passen a la **secció d'admissió**, que s'ha de pronunciar sobre l'admissió o la inadmissió del recurs (aquesta última comporta condemnar a costes el recurrent). Si se supera el filtre de l'admissió, es concedeix al recurrent un termini de trenta dies per presentar l'escrit d'interposició del recurs (subjecte a requisits de format i extensió) i, posteriorment, el mateix termini a les parts personades per presentar l'escrit d'oposició.

153. Finalment, la secció a la qual correspongui (en funció d'una distribució de matèries aprovada pel TS) resoldre el recurs ha de dictar **sentència,** en la qual ha de fixar la interpretació sobre les normes suposadament infringides (és la missió pròpia del recurs de cassació) i, en cas d'estimar el recurs, ha de resoldre el cas concret plantejat, la qual cosa pot portar a estimar o desestimar el recurs contenciós administratiu

(art. 93.1 LJCA). En casos justificats pot ordenar la retroacció d'actuacions i reexpedir l'assumpte a l'òrgan *a quo*.

154. Una vegada que se supera el (difícil) filtre d'admissió, el recurrent no és **condemnat en costes** encara que perdi, llevat que s'aprecií mala fe o temeritat (art. 93.4 LJCA). Com succeeix amb el recurs d'apel·lació, el de cassació suspèn l'execució de la sentència, malgrat que se'n pot sol·licitar l'execució provisional (art. 88 LJCA).

8. L'EXECUCIÓ DE LES SENTÈNCIES

8.1. Concepte i paràmetres constitucionals

155. L'**execució de les sentències** és una potestat jurisdiccional, no administrativa (art. 117 CE). El dret a la tutela judicial (24.1 CE) inclou també el dret que la sentència s'executi. És competent l'òrgan judicial que coneix de l'assumpte en primera instància (que, a vegades, no és el que ha dictat la sentència que s'executa). L'Administració disposa d'un termini de compliment voluntari, abans que qualsevol interessat pugui demanar l'execució forçosa. El termini es computa no des que es dicta la sentència ferma, sinó des que arriba a l'Administració la comunicació de la sentència ferma (art. 104 LJCA), i és de dos mesos en general i tres quan la sentència condemna a pagar una quantitat líquida.

8.2. Procediment aplicable a l'execució

156. Finalitzat el termini de compliment voluntari, i mentre no consti en interlocutòries l'execució total de la sentència, les parts i qualsevol persona afectada per la decisió poden promoure un **incident** perquè es decideixi —després d'escoltar les parts i mitjançant una interlocutòria, contra la qual es pot recórrer en apel·lació o cassació— tot el que és relatiu a l'execució: què s'ha de fer concretament en l'execució, termini màxim, adopció de mesures dirigides a obtenir-ne el compliment efectiu.

157. Malgrat que no es pot suspendre el compliment ni declarar la inexecució total o parcial de la decisió (art. 105 LJCA), l'obligat a complir la sentència pot sol·licitar que es declari la **impossibilitat d'executar-la** per causes materials o legals, i l'òrgan judicial ha de decidir després de donar audiència a les parts, així com establir les mesures dirigides a dotar la sentència de més efectivitat (si escau, pot fixar possibles indemnitzacions). Pel mateix procediment, es pot acordar l'expropiació dels drets o interessos legítims reconeguts en una sentència enfront de l'Administració, per causes d'especial gravetat que preveu l'article 105.3 LJCA.

8.3. Mesures a disposició dels òrgans judicials per aconseguir el compliment de les sentències

158. En cas que no es compleixi voluntàriament la sentència, es poden utilitzar **mitjans coactius** com la imposició de multes coercitives, la comunicació al fiscal perquè posi en marxa la persecució penal del responsable de l'incompliment, o bé que el jutge imparteixi ordres a funcionaris concrets perquè les compleixin.

159. Per evitar que l'Administració burli la sentència dictant un acte nou que sigui similar a l'anul·lat —de manera que s'obligaria el particular a iniciar un nou plet—, es preveu que aquests actes són nuls i la seva nul·litat pot ser declarada en execució de sentència, sense iniciar un nou plet (art. 103, apartats 4 i 5, LJCA).

9. BIBLIOGRAFIA

9.1. Bibliografia citada

Rafael CABALLERO SÁNCHEZ, "La extensión del Derecho administrativo y su proyección contencioso-administrativa", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 4 (2021), pàg. 7-65.

Dolors CANALS AMETLLER, *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Comares, Granada, 2003.

José ESTEVE PARDO, "La extensión del Derecho público. Una reacción necesaria", *Revista de Administración Pública*, núm. 189 (2012), pàg. 11-40.

Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, "¿Huida o expansión del derecho administrativo?", *Revista española de Derecho administrativo*, núm. 209 (2020), pàg. 139-170.

9.2. Bibliografia complementària recomanada

José María BAÑO LEÓN, "La planta jurisdiccional administrativa como obstáculo a la tutela judicial efectiva", *El Cronista*, 99 (2022), pàg. 58-67.

Alejandro HUERGO LORA, "Un contencioso-administrativo sin recursos ni actividad impugnada", *Revista de Administración Pública*, 189 (2012), pàg. 41-73.

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentario*, Iustel, Madrid, 2010.

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *1.700 preguntas sobre Contencioso-Administrativo*, Francis Lefevbre, Madrid, 2017.

Francisco VELASCO CABALLERO, "Poderes del Tribunal Supremo en la casación contencioso-administrativa", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 182 (2017), pàg. 135-180.