

# LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA

## Judicial review of public administration activities in Spain

---

**Dra. Irene Ruiz Olmo**

Profesora Ayudante Doctora  
Universidad de Sevilla (España)  
<https://orcid.org/0000-0002-0240-8160>  
lrui4@us.es

---

**Dr. Francisco Delgado Piqueras**

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Castilla-La Mancha (España)  
<https://orcid.org/0000-0002-2867-0423>  
Francisco.delgado@uclm.es

### **Resumen**

Con la Constitución de 1978, España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, lo que, entre otras cuestiones, implica la sumisión de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (artículo 9.3 de la CE). El control judicial de la actuación de las Administraciones públicas corresponde, fundamentalmente, a los jueces y magistrados que integran el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, que persigue un doble objetivo: por un lado, hacer que las Administraciones públicas actúen en todo momento con sometimiento a la ley y al Derecho en la satisfacción de los intereses generales y, por otro lado, otorgar a todos los ciudadanos la tutela judicial efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso puedan sufrir indefensión. Este trabajo nos presenta las características y las atribuciones imprescindibles que la jurisdicción administrativa tiene para ejercer esas funciones y corregir las extralimitaciones de la Administración.

**Palabras claves:** jurisdicción contencioso-administrativa; Estado de Derecho; Administraciones públicas; control; tutela judicial efectiva.

### **Abstract**

With the Constitution of 1978, Spain is constituted as a social and democratic State of Law, which, among other issues, implies the submission of all public

powers to the Constitution and the rest of the legal system (article 9.3 CE). The judicial control of the actions of the Public Administrations corresponds fundamentally to the judges and magistrates that make up the administrative jurisdictional order, which pursues a double objective: on the one hand, to make the Public Administrations act at all times in compliance with the Law to satisfy the general interests and, on the other hand, grant all citizens effective judicial protection in the exercise of their rights and legitimate interests, without in any case being defenseless. This work presents the essential characteristics and attributions of the administrative jurisdiction in order to exercise these functions and correct the excesses of the Administration.

**Keywords:** Judicial review; rule of law; public administrations; control; effective judicial; protection.

## **Sumario**

1. Introducción. 2. Antecedentes. 3. El modelo actual contenido en la Ley No. 29/1998, de 13 de julio, “reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa”. 3.1. La organización del orden jurisdiccional contencioso y sus competencias. 3.2. Las partes de la relación jurídico-procesal. 3.3. El objeto del recurso y las pretensiones de las partes. 3.4. El procedimiento contencioso. 3.5. Medidas cautelares. 3.6. La sentencia: posibles pronunciamientos y efectos. 3.7. Recursos contra sentencias. 3.8. El deber de los tribunales de llevar a efecto lo juzgado. 4. Modificaciones posteriores. 4.1. La instrucción del proceso por parte del secretario judicial. 4.2. La digitalización de la actividad forense. 4.3. La autorización o ratificación judicial de las medidas administrativas anticovid-19, restrictivas de derechos o libertades fundamentales. 5. Conclusiones. **Referencias bibliográficas.**

## **1. INTRODUCCIÓN**

Por razones de espacio, en este trabajo solo vamos a abordar las características más significativas de este control jurisdiccional, que gira sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican (artículo 106 de la Constitución española, en adelante, CE). Una primera es que la intervención judicial se configura como una garantía revisora o *ex post*, pues consiste precisamente en un control sobre una actuación previa del poder público administrativo. Salvo en supuestos excepcionales, como la reacción frente a una vía de hecho, no puede acudir directamente a la jurisdicción.

Como reza el artículo 1 de la Ley No. 29/1998, de 13 de julio, “de la Jurisdicción Contencioso-administrativa” (LJCA), a los juzgados y tribunales de este orden

les corresponde conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con las actuaciones de las Administraciones públicas sujetas al Derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y los *ultra vires* en que incurran las normas dictadas en virtud de delegaciones legislativas.

Dentro de las materias competencia de esta jurisdicción se comprenden, por ejemplo, los contratos administrativos y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en cualquier caso.

Esto no excluye que la otra actividad de la Administración también pueda ser enjuiciada por las jurisdicciones civil, penal y social, en las cuestiones que tengan expresamente atribuidas, *v. gr.*, ejecución y extinción de contratos privados de la Administración, o prestaciones de la seguridad social y litigios relativos a libertad sindical y huelga.

Los órganos de esta jurisdicción forman parte del poder judicial ordinario, lo que responde al principio constitucional de la jurisdicción única, aunque organizada internamente en órdenes especializados (artículos 117.5 de la CE; 3 y 24 de la Ley Orgánica No. 6/1985, de 1 julio, “del Poder Judicial, en adelante LOPJ). La peculiaridad que justifica su diferenciación no es otra que la de su objeto, que es primariamente el control jurídico externo de la acción del gobierno y de la Administración pública, en su doble manifestación funcional de regulaciones de rango y eficacia reglamentarias y la actuación concreta administrativa. Este cometido ha ido ampliándose paulatinamente, tanto en sentido subjetivo (al extenderse sobre las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las entidades locales y otros organismos de Derecho público), como objetivo (*v. gr.*, recurso contra los actos políticos del gobierno o el llamado “recurso contencioso-electoral”, contra la proclamación de candidaturas y de electos por parte de la Administración electoral).

El ejercicio de la potestad jurisdiccional comprende tanto la labor de juzgar como la de hacer ejecutar lo juzgado, que corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales determinados por las leyes (artículo 117.3 de la CE). Esta disposición constitucional es incompatible con cualquier restricción o reserva de ejecución en favor de la Administración que vaya más allá del plazo de cumplimiento voluntario, salvo casos de imposibilidad legal o material y de los muy excepcionales supuestos de expropiación de derechos reconocidos en sentencia.

La ejecución forzosa de sentencias contra la Administración forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los derechos e

intereses legítimos, con prohibición taxativa de toda situación de indefensión (artículo 24.1 de la CE).

## 2. ANTECEDENTES

Tempranamente, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA calificó la historia de la jurisdicción contencioso-administrativa como una lucha contra las inmunidades del poder.<sup>1</sup>

Como es sabido, existen diversos sistemas o modelos de control judicial de la Administración, consecuencia de la evolución de los distintos ordenamientos jurídicos occidentales. En el Derecho anglosajón, la Administración se somete a los mismos tribunales de justicia que conocen de los pleitos entablados entre particulares, sin que exista una jurisdicción específica encargada de los asuntos en que esta sea parte. En cambio, el modelo francés se construye sobre la base de una jurisdicción distinta de la común u ordinaria, compuesta por jueces que no se integran en la organización judicial general.<sup>2</sup> El modelo español surge como imitación del francés, pero en su evolución presenta caracteres de originalidad que comportan sustanciales mejoras.<sup>3</sup>

En cualquier caso, este control jurídico constituye uno de los pilares básicos erigidos tras las revoluciones constitucionalistas de finales del siglo XVIII. Su articulación efectiva ha supuesto un esfuerzo constante desde entonces hasta hoy, pues se trata del instrumento más penetrante con que se puede contar

---

<sup>1</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)", *Revista de Administración Pública*, No. 38, 1962, pp. 159-208. VAQUER CABALLERÍA explica que el debate se centró en si el orden contencioso-administrativo en su origen ejercía plena jurisdicción o era meramente revisor de actos administrativos dotados de ejecutoriedad. *Vid.* VAQUER CABALLERÍA, M., "Los procedimientos impugnatorios: recursos administrativos y otras formas de resolución de controversias con la administración. Un ensayo de reconstrucción", en *Estudios sobre el procedimiento administrativo II – Tipos de procedimientos*, p. 502.

<sup>2</sup> Sostiene SANTAMARÍA PASTOR que el sistema descansa en el concepto de separación de poderes, en cuya virtud juzgar a la Administración sigue siendo administrar. Es consecuencia de que, tras la Revolución francesa, los tribunales seguían compuestos por jueces simpatizantes del Antiguo Régimen, que bloqueaban sistemáticamente las reformas emprendidas por los revolucionarios. *Vid.* SANTAMARÍA PASTOR, J. A., "Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa", *Revista de administración pública*, No. 77, 1975, p. 93.

<sup>3</sup> GAMERO CASADO, E. y S. FERNÁNDEZ RAMOS, *Manual básico de derecho administrativo*, 2017, p. 621.

en un Estado de Derecho para hacer frente a los abusos del poder público, que generalmente se resiste a ser controlado.<sup>4</sup>

La primera regulación del contencioso-administrativo en nuestro país la encontramos en las leyes de 2 de abril y 6 de julio de 1845, que instauran un sistema de revisión por órganos administrativos (Consejo Real y Consejos Provinciales), inspirado en el modelo francés de “jurisdicción retenida”, que únicamente podía conocer de una lista cerrada de asuntos. Le siguió la conocida como “solución armónica”, instaurada en 1888 por la Ley de Santamaría de Paredes y la posterior Ley de 5 de abril de 1904, en la que los tribunales tienen una composición mixta político-administrativa y judicial. La aprobación de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956, supuso un avance sustancial en la judicialización del sistema y en la consolidación de un sistema de jurisdicción plena. La reconocida calidad técnica de esta Ley trajo un importante avance en el control de legalidad de las decisiones administrativas, dentro de ciertas limitaciones propias de una dictadura sin garantía de derechos y libertades fundamentales (v. gr., exclusión de los actos de censura sobre medios de comunicación, cine y teatro).

La Ley de 1956 acertaba a definir el papel confiado a la jurisdicción contencioso-administrativa, cuya eficacia trasciende de la órbita de lo individual y alcanza al ámbito colectivo –en la medida en la que las infracciones administrativas se muestran realmente no tan solo como una lesión de las situaciones de los administrados, sino como entorpecimiento a la buena y recta administración–. No obstante, autores como FERNÁNDEZ TORRES se muestran críticos en cuanto al grado de cumplimiento de tan nobles propósitos.<sup>5</sup>

Por su parte, la Ley No. 29/1998, de 13 de julio, “reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, consagró con carácter de Derecho positivo todos los avances posteriores a la Constitución de 1978, obtenidos merced a un sinfín de sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, que fueron acomodando el sistema del control contencioso-administrativo a los parámetros de un Estado de Derecho. Aun así, en la Ley de 1998 todavía se perciben ciertas carencias en temas como el control de la inactividad de la Administración, la ejecución de sentencias o el régimen de las costas procesales.

---

<sup>4</sup> ESCRIBANO COLLADO, P. y F. LÓPEZ MENUÑO, “Jurisdicción contencioso-administrativa, en C. Barrero Rodríguez (coord.), *Lecciones de derecho administrativo: Parte general*, vol. I, p. 294.

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J. R., “La ejecución de sentencias sigue siendo un auténtico quebradero de cabeza veinte años después de la aprobación de la LJCA”, *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, No. 100, 2018, p. 166.

Ha sido objeto de diferentes reformas de distinto alcance, como la relativa al recurso de casación (Ley Orgánica No. 7/2015, de 21 de julio).

### **3. EL MODELO ACTUAL DE LA LEY NO. 29/1998, DE 13 DE JULIO, “REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA”**

Se trata de una norma relativamente breve, si tenemos en cuenta el contraste de sus 139 artículos con los 827 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LECivil), 999 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrím) o, incluso, los 305 de la Ley de la Jurisdicción Social; sin perjuicio de que lo no regulado por la LJCA queda derivado a la LECivil (Disposición Final Primera de la LJCA).<sup>6</sup>

El control encomendado a los tribunales por la Constitución sobre la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican, quedó plasmado en la Ley de la “Jurisdicción Contencioso Administrativa 29/1998”, de 13 de julio<sup>7</sup>, cuyo artículo 1.1 afirma que *“Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al derecho administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la ley y con los decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación”*.

Esta intervención tiene un doble objetivo. Por un lado, persigue el control de la legalidad de la actuación administrativa, es decir, el sometimiento de esta a la ley y al Derecho (artículos 103 y 106.1 de la CE); por otro lado, brindar la garantía derivada del artículo 24 de la CE, que reconoce el derecho de todas las personas a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio

---

<sup>6</sup> La aplicación supletoria de la LECivil no es tan simple o intuitiva como pudiera parecer, puesto que esa aplicación lo será solo mientras no resulte contraria a los principios básicos de la jurisdicción administrativa, que son muchos e importantes. *Vid.* MARGARINOS YÁNEZ, J. A., “Aproximación a la jurisdicción contencioso-administrativa. Enfoque a partir de las doce peculiaridades más llamativas”, diario *La Ley*, No. 9804, 2021, p. 2.

<sup>7</sup> Pueden verse, por todos: EZQUERRA HUERVA, A. y J. J. OLIVÁN DEL CACHO (dirs.), *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*; GIMENO SENDRA, V., *Comentarios a la nueva ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1998: incorpora las reformas introducidas por la ley 50/1998, de 30 diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social*; LEGUINA VILLA, J. y M. SÁNCHEZ MORÓN, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*.

de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

### 3.1. LA ORGANIZACIÓN DEL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO Y SUS COMPETENCIAS

El orden jurisdiccional contencioso-administrativo está actualmente integrado por los órganos siguientes:

- a. Juzgados de lo contencioso-administrativo, de ámbito provincial o inferior, que conocen fundamentalmente de recursos contra actos de las entidades locales y de la administración periférica del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- b. Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo, con sede en Madrid, que conocen de recursos frente a actos y reglamentos emanados de organismos y entidades del sector público de ámbito nacional, y actos en materia de personal dictados por Ministros o Secretarios de Estado, entre otros.
- c. Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, distribuidos por Comunidades Autónomas, que conocen mayormente de recursos frente a reglamentos locales y autonómicos y recursos de apelación contra sentencias de los juzgados.
- d. Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, con sede en Madrid, que conoce en general de recursos frente a reglamentos y actos de los Ministros y Secretarios de Estado, así como de los recursos de apelación contra sentencias de los Juzgados Centrales.
- e. Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, conoce de recursos contra actos y disposiciones del Consejo de Ministros y del Consejo del Poder Judicial. Por extensión, también conoce de los actos y disposiciones en materia de personal y administración patrimonial de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo. Así como de los recursos de casación contra sentencias del resto de órganos de este orden judicial.

A partir de ahí, los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo que sean competentes para conocer de un asunto, lo serán también para todas sus incidencias y de las cuestiones prejudiciales que surjan, salvo que

sean de carácter penal o constitucional. La ejecución de las sentencias corresponde siempre al órgano que haya conocido del caso en primera instancia, aunque hubiera sido objeto de posterior recurso de apelación o casación.

Además, cabe subrayar que la competencia de los órganos de esta jurisdicción no es prorrogable y debe ser apreciada incluso de oficio, previa audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal.

### 3.2. LAS PARTES DE LA RELACIÓN JURÍDICO-PROCESAL

Las partes están constituidas por aquella que formula la pretensión del objeto del proceso, es decir, la parte demandante (normalmente, un particular) y aquella Administración pública contra cuya actividad, inactividad o vía de hecho se dirija el recurso (artículo 21 de la LJCA).<sup>8</sup> Además, pueden personarse como codemandadas las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos puedan quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante. En este supuesto es subsumible, por ejemplo, la posición del concesionario de un servicio público, cuando sus actos –fiscalizados o no por la Administración titular o concedente– sean objeto de impugnación.

Debe destacarse que una posición peculiar la ostenta el Ministerio Fiscal, que cuenta con legitimación procesal para intervenir en determinados procesos determinados por la Ley, como el de protección de derechos fundamentales.

La Ley reconoce una capacidad muy amplia para ser parte y comparecer en juicio, que son presupuesto necesario y previo a la legitimación, a quienes la ostenten con arreglo a la legislación procesal general, es decir, a las personas físicas y jurídicas, así como a otros entes no dotados de personalidad jurídica,

---

<sup>8</sup> Como sostiene MARGARIÑOS YÁNEZ, en el proceso contencioso es siempre parte la Administración, por lo general como demandada. Ello tiene su lógica si tenemos en cuenta que esta está revestida de la facultad de dictar actos unilateralmente y de ejecutarlos, incluso por medios coactivos, en ejercicio de las denominadas autotutelas declarativa y ejecutiva. Por ello, la Administración no precisa acudir a los juzgados para el ejercicio de sus funciones, salvo supuestos extremadamente limitados y excepcionales. *Vid.* MARGARIÑOS YÁNEZ, J. A., "Aproximación...", *cit.*, p. 3. Ahora bien, las posiciones ordinarias de demandante y demandado experimentan una total inversión en el supuesto en que la propia Administración autora del acto sea la que pretenda la anulación de un acto favorable al particular. En tal hipótesis, dicha Administración debe, previa declaración de la lesividad del acto para el interés público (de carácter económico o de otra naturaleza) proceder a su impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo dentro de los cuatro años siguientes a su dictado (artículos 43, 45.4 y 46.5 de la LJCA).

como grupos de afectados o patrimonios independientes.<sup>9</sup> También cuentan con capacidad “*los menores de edad para la defensa de aquellos de sus derechos e intereses legítimos cuya actuación les esté permitida por el ordenamiento jurídico sin necesidad de asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela*”.

Por otro lado, la Administración del Estado, la de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales podrán impugnarse entre sí aquellos actos que afecten a sus competencias, su autonomía o sus derechos e intereses legítimos. Lo que no se admite, por falta de legitimación, es la impugnación por parte de un organismo filial o entidad instrumental contra decisiones de su Administración matriz.

El ejercicio de la acción popular solo es posible en las materias expresamente previstas por las leyes, como es el urbanismo.

Finalmente, para la defensa de la igualdad entre mujeres y hombres, estarán también legitimados los sindicatos y las asociaciones constituidas para tal fin respecto de sus afiliados y afectados que les autoricen. Empero, la persona acosada será la única legitimada en los litigios sobre acoso sexual y/o por razón de sexo.

### 3.3. EL OBJETO DEL RECURSO Y LAS PRETENSIONES DE LAS PARTES

El recurso contencioso-administrativo puede definirse como una acción judicial en la que tiene cabida cualquier pretensión de las partes ajustada a Derecho y que guarde relación con la actuación de la Administración sometida al Derecho administrativo. Es cierto que en su origen tenía un carácter más limitado, impugnatorio de un acto administrativo previo que se considera contrario a Derecho, es decir, una función revisora de la legalidad de la actuación administrativa, por lo que no podía conocer sobre asuntos sobre los que la Administración no hubiera decidido previamente.

---

<sup>9</sup> CARBONELL PORRAS, E., “La capacidad y la representación de las partes en la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, No. 100, 2018, p. 48. Esta profesora aprecia que la idea de la afectación no parece que materialmente tenga un significado diferente de lo que hoy día la jurisprudencia constitucional y ordinaria ha incluido en la noción de interés legítimo: quién “resulta afectado” es titular de un interés legítimo que, por la relación con el objeto del proceso, permite acudir a los tribunales sin necesidad de más precisiones.

Pero hoy en día su contenido es mucho más amplio y, además de la actividad administrativa propiamente dicha, incluye el control del silencio administrativo y de la inactividad, así como de la vía de hecho, es decir, cuando la Administración actúa sin someterse al procedimiento o desconoce groseramente sus competencias y la ley; amén de la actividad normativa (disposiciones generales o reglamentarias y *ultra vires* de los decretos legislativos), de los actos políticos del gobierno y de la actividad “doméstica” de los órganos constitucionales, entre otras materias.

En cuanto a las pretensiones de las partes, la LJCA permite solicitar que se declare la nulidad de un acto o disposición impugnados, el reconocimiento de la situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para su pleno restablecimiento, incluido el resarcimiento de los daños y perjuicios causados. Si la acción se dirige contra una inactividad, el recurrente puede pretender además que se condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones. Y si se enfrenta a una vía de hecho, la pretensión puede consistir también en que cese o modifique una situación y adopte las medidas para la plena satisfacción de un derecho.

En cualquier caso, el juez ha de decidir dentro de las pretensiones de las partes, so pena de incongruencia; y respetando algunas limitaciones legales, que no le permiten sustituir la discrecionalidad ínsita en los actos administrativos o gubernamentales de esta naturaleza ni dictar el contenido de las normas anuladas.

### 3.4. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO<sup>10</sup>

El procedimiento contencioso-administrativo recuerda al proceso de apelación civil, donde el acto administrativo recurrido oficia de sentencia de primera instancia y el expediente administrativo cumple las funciones de los autos judiciales. Y, de la misma forma que en la apelación civil, la no impugnación de la sentencia de primera instancia en el corto plazo previsto produce el efecto de cosa juzgada, así también la no impugnación del acto administrativo en los brevísimos plazos de los recursos administrativos previos o en el previsto para acceder al contencioso-administrativo judicial lo convierte en un acto firme y consentido, definitivamente inatacable.

---

<sup>10</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., “El procedimiento contencioso-administrativo en primera o única instancia y el procedimiento abreviado”, en M. Bacigalupo, S. del Sanz, C. Fernández, J. Fuentetaja, S. Medina, J. J. Montero, *Introducción a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, p. 104.

La LJCA parte de un procedimiento ordinario en primera o única instancia (artículos 43 y ss.), que será aplicable supletoriamente a los procedimientos especiales que esta ley también prevé (protección de los derechos fundamentales de la persona y para la garantía de la unidad de mercado, entre otros).

El primer paso es interponer el recurso contencioso-administrativo, el cual se iniciará por un escrito reducido a citar la disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho que se impugne y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso. Tras ello, el secretario judicial requiere a la Administración la remisión del expediente administrativo y que emplace a los posibles interesados, por si quisieran personarse en el pleito. Una vez recibido el expediente, se dará traslado a la demandante para formular la demanda y posteriormente a la demandada para la contestación. En ambos casos, las partes han de acompañar los documentos e informes periciales que quieran hacer valer como pruebas.

En la prueba rige, como en el proceso civil, el principio dispositivo de forma que el recibimiento del proceso a prueba se solicita en los escritos de demanda y contestación o en los de alegaciones complementarias. La disponibilidad de las partes sobre la prueba queda, no obstante, rebajada por el amplio margen reconocido al juez para decidir la apertura del periodo probatorio, condicionado a una valoración judicial que versará sobre dos circunstancias: que exista disconformidad en los hechos y que estos fueran de trascendencia para la resolución del pleito. Además, el juez decide sobre la pertinencia de las pruebas propuestas; y puede ordenar *motu proprio* la práctica de otras diligencias probatorias, si lo considera necesario.

Tras la prueba, y según soliciten las partes, puede llevarse a cabo un trámite de vista o conclusiones, en el que de forma sucinta hagan sus alegaciones sobre los hechos, la prueba practicada y los fundamentos jurídicos en que basen sus pretensiones.

La sentencia constituye el modo normal de terminación del procedimiento. No obstante, también puede concluir anticipadamente por otros motivos, como el desistimiento del demandante, el allanamiento de la demandada o el reconocimiento de las pretensiones en vía administrativa.

La Ley prevé también que el juez pueda instar a las partes a alcanzar un acuerdo o transacción que ponga fin a la controversia; que el juez podrá convalidar, salvo que sea ilegal o contrario a los intereses públicos o de terceros. Esta homologación judicial le confiere valor de título ejecutivo (artículo 113 de la LJCA).

Junto con el procedimiento ordinario, la LJCA recoge un procedimiento abreviado que se sustancia en una vista oral (artículo 78), aunque limitado a conflictos que se susciten sobre cuestiones de personal al servicio de las Administraciones públicas, sobre extranjería y sobre inadmisión de peticiones de asilo político, asuntos de disciplina deportiva en materia de dopaje, así como todas aquellas demandas cuya cuantía no supere los 30.000 euros.

Otra previsión interesante de cara a economizar medios y agilizar la impartición de justicia es el llamado "caso testigo", que permite al tribunal tramitar con carácter preferente uno o varios recursos con idéntico objeto, suspendiendo la tramitación del resto hasta que se dicte sentencia. Conocida esta, las partes contendientes en espera podrán solicitar la extensión de sus efectos, la continuación del proceso o desistir.

### 3.5. MEDIDAS CAUTELARES

Dada la proverbial lentitud de la justicia y la ejecutividad de las resoluciones administrativas, reviste una especial importancia para el recurrente la obtención de una medida cautelar que le ponga a resguardo de los efectos lesivos del acto impugnado mientras se decide sobre su validez.

La vigente Ley ha ampliado muy considerablemente el restrictivo régimen anterior;<sup>11</sup> y permite a los interesados solicitar y al juez conceder las medidas cautelares que resulten adecuadas para asegurar la efectividad de la sentencia. Esto incluye medidas positivas de hacer frente a la Administración, amén de la suspensión de la ejecución del acto o de la vigencia del precepto impugnado.

La concesión de la medida cautelar ha de obedecer, en primer lugar, a una valoración o ponderación circunstanciada de todos los intereses en conflicto, los del solicitante, los generales y los de terceros, que no deben sufrir una perturbación grave; y, en segundo lugar, que se aprecie un *periculum in mora*, es decir, que la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso.

Las medidas cautelares pueden solicitarse en cualquier estado del proceso y estarán en vigor hasta que recaiga sentencia firme, salvo que se modifiquen por un cambio de las circunstancias. En situaciones de especial urgencia,

---

<sup>11</sup> Es amplísima la literatura jurídica que estudia esta regulación. Por todos, nos remitimos al libro del maestro GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La batalla por las medidas cautelares: derecho comunitario europeo y proceso contencioso-administrativo español*.

pueden pedirse y otorgarse *inaudita parte*, de forma provisional. Por ejemplo, es común frente a órdenes de expulsión de extranjeros.

### 3.6. LA SENTENCIA: POSIBLES PRONUNCIAMIENTOS Y EFECTOS

El fallo de la sentencia dictada en el procedimiento contencioso-administrativo debe pronunciarse, en primer lugar, sobre la admisibilidad del recurso, si se hubiera objetado la incompetencia de jurisdicción, la existencia de cosa juzgada o litispendencia, la falta de legitimación o alguna otra excepción, que deberá ser apreciada bajo el principio *pro actione*.

Entrando en el fondo, la sentencia desestimaré el recurso cuando considere que la disposición o actuación impugnada se ajusta a Derecho; y estimará el recurso si aprecia que infringe el ordenamiento jurídico o incurre en desviación de poder, es decir, que se ha ejercido una potestad administrativa para un fin distinto del fijado por el ordenamiento jurídico. Este vicio no es fácil de acreditar con pruebas directas, pero se puede llegar a deducir por medios indiciarios.

La sentencia estimatoria del recurso contencioso-administrativo anulará total o parcialmente la disposición o acto recurrido o dispondrá que cese o se modifique la actuación que no sea conforme a Derecho. Además, podrá reconocer la situación jurídica individualizada que se hubiere pretendido y adoptar las medidas necesarias para su pleno restablecimiento; por ejemplo, fijando un plazo para que se emita un acto o se practique una actuación, o reconociendo el derecho a una indemnización de daños y perjuicios, su cuantía y quién resulta condenado a pagarla.

Como antes dijimos, lo que no pueden hacer los tribunales es determinar la redacción de los preceptos anulados ni el contenido discrecional de los actos; si bien la doctrina conocida como “fuerza normativa de lo fáctico” permite a la jurisprudencia realizar esta integración en ocasiones, especialmente en materia de clasificación del suelo.<sup>12</sup>

Es importante retener que la sentencia que declare la inadmisibilidad o desestimación del recurso solo produce efectos entre las partes.

---

<sup>12</sup> V. gr., STS de 11 julio 2006 (RJ 2006/5148), STS de 7 junio 2010 (JUR 2010/213331), STS de 16 de mayo de 2007 (RJ 2007/3162), STS de 21 julio 2008 (RJ 2008/4439), STS de 13 marzo 2014 (JUR 2014/110564), entre otras muchas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

En cambio, la anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas, pero la estimación de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada solo producirá efectos entre las partes. No obstante, en materia tributaria, empleados públicos y unidad de mercado, estos efectos podrán extenderse a otras personas en idéntica situación que los favorecidos por la sentencia firme, siempre que no hubieren consentido y lo soliciten al juez antes de un año.

Las sentencias firmes que anulen una disposición general tienen efectos *erga omnes* desde el día en que el fallo sea publicado en el *Diario Oficial*, si bien no afectan a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes. Con una excepción, que la anulación del precepto suponga la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas.

### 3.7. RECURSOS CONTRA LAS SENTENCIAS

Tal y como dispone el artículo 81 de la LJCA, las sentencias de los juzgados y de los Juzgados Centrales de lo Contencioso administrativo serán susceptibles de recurso de apelación ante las correspondientes Salas de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional, respectivamente.

Este recurso devolutivo es admisible en ambos efectos, sin perjuicio de que se pueda aprobar la ejecución provisional de la sentencia impugnada o la adopción de medidas cautelares.

La apelación persigue que el tribunal *a quem* realice un nuevo juicio sobre el caso, mediante una crítica de los fundamentos jurídicos de la sentencia impugnada. Empero, el tribunal de apelación se encuentra constreñido por la valoración de la prueba realizada ante el juez de instancia, salvo que se hubieran vulnerado las reglas procesales o fuera manifiestamente errónea, absurda o ilógica. La posibilidad de proponer y practicar nueva prueba se limita a las que hubieran sido denegadas o no hubieran sido debidamente practicadas por causas no imputables al proponente.

Por su parte, el recurso de casación es un recurso extraordinario en el que el Tribunal Supremo examina la aplicación del Derecho estatal o europeo realizada por los tribunales inferiores, con el fin de unificar la interpretación del ordenamiento jurídico; pues cuando el recurso se fundare en infracción de normas autonómicas o locales, será competente una Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del correspondiente Tribunal Superior de Justicia.

Especial interés ha adquirido, a raíz de su reforma por la Ley Orgánica No. 7/2015, de 21 de julio<sup>13</sup>. Tal y como se describe en la exposición de motivos, *“con la finalidad de que la casación no se convierta en una tercera instancia, sino que cumpla estrictamente su función nomofiláctica, se diseña un mecanismo de admisión de los recursos basado en la descripción de los supuestos en los que un asunto podrá acceder al Tribunal Supremo por concurrir un interés casacional”*.<sup>14</sup>

Esta primera apreciación sobre el interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia corresponde a una sección de admisiones de la propia Sala del Tribunal Supremo. A estos efectos, la LJCA establece algunos criterios no tasados; *v. gr.*, que la sentencia impugnada fije una interpretación de las normas contradictoria con la de otros tribunales (especialmente la doctrina constitucional y europea), sienta una doctrina que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales, afecte a un gran número de situaciones, resuelva un proceso contra una disposición general o de protección de derechos fundamentales, entre otros.

También establece algunas presunciones a favor de la admisión; *v. gr.*, cuando la cuestión de interés casacional verse sobre normas para las que no exista jurisprudencia o la sentencia impugnada se aparte deliberadamente de la jurisprudencia existente, o declare nula una disposición de carácter general, entre otras.

A pesar de que el artículo 88 de la LJCA fija las pautas que tanto las partes como el Tribunal deben apreciar para valorar la concurrencia del interés casacional, autores como ROMERO RUIZ advierten que estamos ante un concepto indeter-

---

<sup>13</sup> Por todos, *vid.* DELGADO PIQUERAS, F., “Capítulo 26. Luces y sombras de la reforma del recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativa”, en *Los Retos del Estado y la Administración en el Siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, t. I, pp. 745-766; LOZANO CUTANDA, B., “La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo por la Ley orgánica 7/2015: análisis de sus novedades”, *Actualidad administrativa*, No. 11, 2015; y SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Una primera aproximación al nuevo sistema casacional”, *Revista de administración pública*, No. 198, 2015, pp. 11-42.

<sup>14</sup> Antes de la reforma de 2015, se regulaban hasta cuatro recursos –uno, recurso de casación en sentido estricto, dos, recurso de casación para la unificación de doctrina, tres, recurso de casación en interés de ley y cuatro, recurso de revisión–, que han visto su número reducido al suprimir los recursos de casación para la unificación de la doctrina y el recurso de casación en interés de la Ley. Asimismo, se ha dotado al recurso de casación de una sustantividad propia que, alejándolo del modelo civil, se antoja más acorde con el propio objeto del recurso contencioso-administrativo.

minado, que deja un amplio margen de apreciación subjetiva.<sup>15</sup> PAREJO ALFONSO se muestra también muy crítico con la reforma pues, más que nomofiláctico, el recurso de casación actual se ofrece como nomotético. La casación se convierte en un mecanismo depurador del control judicial cumplido en asuntos en los que esté afectado gran número de situaciones, tengan trascendencia social o esté en juego la integridad de los intereses generales. Hubiera sido preferible, a su juicio, la remodelación del sistema sobre la base de la doble instancia (la universalidad de la apelación o apelación universal, pero restringida); y la articulación de la casación sobre la lógica mucho más simple y clara de la casación civil.<sup>16</sup>

En todo caso, la sentencia de casación ha de fijar la interpretación de las normas estatales o europeas que suscitaron el interés casacional, y con arreglo a esta y las demás normas aplicables, resolver las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso, anulando la sentencia recurrida, en todo o en parte, o confirmándola. Si fuera necesario, podrá también ordenar la retroacción de actuaciones para que el procedimiento se culmine adecuadamente.

### 3.8. EL DEBER DE LOS TRIBUNALES DE LLEVAR A EFECTO LO JUZGADO

Bajo la Ley de 1956, era la propia Administración autora del acto anulado a la que correspondía ejecutar la sentencia. Ahora, en cambio, es el juez quien debe llevar las sentencias a su puro y debido efecto y practicar todo lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo.<sup>17</sup>

El artículo 117.3 de la CE establece que: *“El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado corresponde*

---

<sup>15</sup> ROMERO RUIZ, A., “El interés casacional objetivo en el nuevo recurso de casación contencioso-administrativo: en especial el caso de jurisprudencia contradictoria”, *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, No. 100, 2018, p. 593. Ciertamente se pasa a un sistema en el que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ostenta una amplia libertad para apreciar si concurre o no interés casacional que justifique la admisión del recurso, aunque también se prevén una serie de circunstancias en las que se puede apreciar o se presume que concurre el *interés casacional objetivo*, concepto estrella de la nueva regulación. Y es que lo que se ha buscado es que el Tribunal Supremo pueda concentrar su esfuerzo en sentar o unificar doctrina jurisprudencial en los asuntos que estime que lo merecen, atendiendo a su relevancia jurídica, con independencia de su cuantía.

<sup>16</sup> PAREJO ALFONSO, L., “Algunas reflexiones sobre la novedad del recurso de casación en el orden jurisdiccional de lo contencioso-administrativo”, *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, No. 100, 2018, p. 341.

<sup>17</sup> GONZÁLEZ DE LARA MINGO, S., “La ejecución de sentencias en la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Actualidad administrativa*, No. 6, 2021, p. 1.

*únicamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan*". Esta previsión constitucional se traslada al orden contencioso-administrativo por el artículo 103.1 LJCA al determinar que la potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás resoluciones judiciales corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales de este orden jurisdiccional, y su ejercicio compete al que haya conocido del asunto en primera o única instancia. De esta forma se reconoce el derecho a la ejecución de sentencias y demás resoluciones judiciales firmes, lo que, a su vez, constituye una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva.

En efecto, la tutela judicial que consagra el artículo 24 de la Constitución exige el derecho a obtener la ejecución de las sentencias firmes, evitando que se conviertan en meras declaraciones sin valor efectivo alguno.

Un aspecto controvertido tiene que ver con la ejecución de sentencias que desestiman un recurso contencioso-administrativo.<sup>18</sup> Como sostiene GONZÁLEZ DE LARA MINGO, una de las dudas que puede plantearse es si la circunstancia de que exista un pronunciamiento judicial determina que lo que haya de ejecutarse sea el fallo de la sentencia o, por el contrario, lo que ha de ejecutarse es el acto administrativo al que este se refiere. La cuestión es si estamos en presencia de una ejecución judicial o de la ejecución administrativa. A juicio de la autora, no puede sostener de manera drástica que las sentencias desestimatorias no son ejecutables en la vía judicial, aunque lo normal es la ejecución por parte de la Administración de sus propios actos.<sup>19</sup>

Con todo, la mayor problemática se plantea cuando se trata de hacer cumplir las sentencias estimatorias que declaran la nulidad, reconocen la situación jurídica o condenan a la Administración al pago de dinero u otra prestación. Esto a pesar de que la Administración, al igual que los particulares, está obligada a acatar las sentencias firmes y cumplirlas voluntariamente, para lo que la LJCA concede un plazo de dos meses. En este tiempo deberá tramitarse, si fuera necesario, el expediente de modificación o suplemento presupuestario, pues

---

<sup>18</sup> El artículo 105.5 de la LJCA de 1956 sí contemplaba la posibilidad de ejecutar sentencias desestimatorias al establecer expresamente que *"no podrán suspenderse ni dejar de ejecutarse las sentencias confirmatorias de actos o disposiciones de la Administración, salvo las dictadas sobre recursos interpuestos, por la misma contra sus actos declarados lesivos"*. La LJCA de 1998 ha dado una nueva redacción al precepto. El artículo 105.1 de la LJCA dispone que *"No podrá suspenderse el cumplimiento ni declararse la inejecución total o parcial del fallo"*.

<sup>19</sup> GONZÁLEZ DE LARA MINGO, S., *"La ejecución de sentencias..."*, cit., p. 2.

a partir del tercer mes de impago, la deuda devenga el interés legal. Pasado este tiempo, cualquiera de las partes o los particulares afectados podrán instar al tribunal la ejecución forzosa de la sentencia. Los poderes del juez para lograrlo son tan amplios como el caso requiera, empezando por imponer multas coercitivas personales sobre la autoridad o funcionario que debe llevarla a efecto y advertirle de que puede incurrir en delito de desobediencia, que suele ser lo más efectivo. Además, el juez puede ejecutarla a través de sus propios medios o requiriendo la colaboración de las autoridades y agentes de la Administración condenada y de otras Administraciones. También puede dictar las medidas necesarias para que el fallo adquiera eficacia, entre las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo a la Administración condenada, y corregir cualquier actividad que contraviniera los pronunciamientos del fallo, reponer la situación al estado anterior y determinar los daños y perjuicios que ocasionare el incumplimiento.

A pesar de estos avances, la doctrina sigue mostrándose muy crítica. Como sostiene FERNÁNDEZ TORRES, "existen limitaciones y disfunciones, así como obstáculos y frenos que lastran la observancia del mandato constitucional de cumplimiento de las resoluciones judiciales y, por ende, que esta tutela sea real y verdadera y no meramente nominal. Esto es, que se resuelva el conflicto planteado y se satisfaga la pretensión".<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J. R., "La ejecución de sentencias sigue siendo un auténtico quebradero de cabeza veinte años después de la aprobación de la LJCA", *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, No. 100, 2018, p. 165. De hecho, en la propia Exposición de Motivos de la LJCA el legislador señala: "La Ley ha realizado un importante esfuerzo para incrementar las garantías de ejecución de las sentencias, desde siempre una de las zonas grises de nuestro sistema contencioso-administrativo. El punto de partida reside en la imperiosa obligación de cumplir las resoluciones judiciales y colaborar en la ejecución de lo resuelto, que la Constitución prescribe, y en la potestad de los órganos judiciales de hacer ejecutar lo juzgado, que la propia Constitución les atribuye. Prescripciones que entroncan directamente con el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que, como viene señalando la jurisprudencia, ese derecho no se satisface mediante una justicia meramente teórica, sino que conlleva el derecho a la ejecución puntual de lo fallado en sus propios términos. La negativa, expresa o implícita, a cumplir una resolución judicial constituye un atentado a la Constitución frente al que no caben excusas. La Ley ha realizado un importante esfuerzo para incrementar las garantías de ejecución de las sentencias, desde siempre una de las zonas grises de nuestro sistema contencioso-administrativo. El punto de partida reside en la imperiosa obligación de cumplir las resoluciones judiciales y colaborar en la ejecución de lo resuelto, que la Constitución prescribe, y en la potestad de los órganos judiciales de hacer ejecutar lo juzgado, que la propia Constitución les atribuye. Prescripciones que entroncan directamente con el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que, como viene señalando la jurisprudencia, ese derecho no se satisface mediante una justicia meramente teórica, sino que conlleva el derecho a la ejecución puntual de lo fallado en sus propios términos. La negativa, expresa o implícita, a cumplir una resolución judicial constituye un atentado a la Constitución frente al que no caben excusas".

Entre las críticas más comunes destacan la defectuosa técnica normativa empleada y la ausencia de un verdadero proceso ejecutivo en la LJCA, por lo que ha de acudir supletoriamente a lo dispuesto en la LECivil, que no siempre encaja bien.<sup>21</sup> Esto puede favorecer los abusos de las Administraciones litigantes que, so pretexto de un interés público, con demasiada frecuencia emplean argucias para obstaculizar el cumplimiento de los fallos, aprovechando los resquicios y carencias legales; por ejemplo, alegando imposibilidad material o legal de llevar a efecto el fallo. La apreciación de esta eventualidad corresponde, no obstante, al tribunal que, en tal caso, deberá fijar una indemnización sustitutoria.

Otro motivo de crítica es el escaso interés de jueces y tribunales hacia la fase de ejecución de sentencia;<sup>22</sup> o su resistencia a enjuiciar en sede de ejecución los actos y las disposiciones dictados por la Administración para eludir el cumplimiento de sus sentencias, obligando a los ejecutantes a interponer un nuevo recurso.

## 4. MODIFICACIONES POSTERIORES

A lo largo de su vigencia, la LJCA ha sido objeto de numerosas reformas, como la referida al recurso de casación. A continuación vamos a dar cuenta sucinta de otras tres que nos parecen interesantes.

### 4.1. LA INSTRUCCIÓN DEL PROCESO POR PARTE DEL SECRETARIO JUDICIAL

La instrucción del proceso contencioso administrativo ha estado desde su origen en manos de los jueces y magistrados. Esta responsabilidad ha sido paulatinamente descargada en los secretarios judiciales (los ahora denominados letrados de la Administración de Justicia), dejando a aquellos más tiempo para la tarea de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

---

<sup>21</sup> DELGADO PIQUERAS, F., "La ejecución de condenas de haber contra privados codemandados en el contencioso-administrativo", en F. López Ramón y Valero Torrijos (coord.), *20 años de la Ley de lo contencioso-administrativo*.

<sup>22</sup> Autores como BAÑO LEÓN consideran que para los jueces la ejecución de las sentencias contra la Administración suele concebirse como un estorbo, de suerte que lo usual es que rara vez el juez dirija la ejecución de la sentencia, permitiendo dilaciones indebidas e injustificadas de todo tipo en la ejecución. *Vid.* BAÑO LEÓN, J. M<sup>a</sup>, "La eficacia de las sentencias contra la administración o la claudicación del estado de Derecho", *Revista española de Derecho Administrativo*, vol. 2016, No. 177, 2016, p. 86.

Así, la Ley Orgánica No. 19/2003, de 23 de diciembre, introdujo un nuevo modelo de oficina judicial, con el propósito de garantizar la independencia del poder judicial y racionalizar los medios, reservando los puestos de trabajo a los funcionarios de los cuerpos de la Administración de Justicia. En ese contexto, el secretario judicial potencia sus funciones, dirigiendo el trabajo técnico-procesal del personal de la oficina judicial, ordenando su actividad e impartiendo órdenes e instrucciones.

Por su parte, la Ley No. 13/2009, de 3 de noviembre, “de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial”, se ocupó de la distribución de competencias entre los jueces, por un lado, y los secretarios judiciales por otro, atribuyendo a estos últimos el examen y la decisión sobre la tramitación e impulso del proceso: admisión del escrito de interposición del recurso, fijación de la cuantía del pleito, admisión de la demanda, etcétera.<sup>23</sup>

#### 4.2. LA DIGITALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD FORENSE

Otro cambio significativo ha venido de la mano de las nuevas tecnologías digitales, con la generalización de las comunicaciones procesales por vía telemática y la sustitución de los tradicionales legajos de papel por el expediente electrónico judicial.<sup>24</sup>

En esa línea, la Ley No. 18/2011, de 5 de julio, “reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia”, recoge los derechos y deberes de los ciudadanos y de los profesionales (abogados, procuradores) en sus relaciones con dicha Administración, de modo que la tramitación de los procedimientos judiciales sea íntegramente electrónica. También regula las sedes judiciales electrónicas y el punto de acceso general de la Administración de Justicia, los sistemas de firma electrónica, de notificación

---

<sup>23</sup> ALCAÑIZ RODRÍGUEZ, A., “Las nuevas funciones procesales del secretario judicial en el proceso contencioso administrativo”, *Estudios jurídicos*, No. 2010, 2010; LUDEÑA BENÍTEZ, O. D., “Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Secretario Judicial: un enfoque global a raíz de la reforma procesal para la implantación de la Nueva Oficina Judicial”, *ICADE-Revista de la Facultad de Derecho*, No. 81, 2010, pp. 65-86.

<sup>24</sup> QUINTERO NAVAS, G., “Contencioso Administrativo y medios electrónicos: un gran paso hacia la modernización del ejercicio de la justicia administrativa”, *Revista de Derecho, Comunicaciones y Nuevas Tecnologías*, No. 6, 2011; ORTIZ ESPEJO, D., “Hacia una telematización del expediente electrónico en la vía Contencioso-Administrativa local”, *Tributos locales*, No. 133, 2017, pp. 85-113; CERDÁ MESEGUER, J. I., “Las garantías constitucionales de las notificaciones electrónicas en los procedimientos judiciales y las singularidades en el ámbito Contencioso-Administrativo”, *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, No. 106, 2020, pp. 87-127.

telemática, de registro, etc., y, en general, los requisitos y garantías para que los autos se tramiten en un expediente electrónico judicial. Este se define en la Ley No. 42/2015, de 5 de octubre, como *“el conjunto de datos, documentos, trámites y actuaciones electrónicas, así como de grabaciones audiovisuales correspondientes a un procedimiento judicial, cualquiera que sea el tipo de información que contenga y el formato en el que se hayan generado”*.

A partir del 1 de enero de 2016, dicha Ley impuso el uso obligatorio y sin excepción de los sistemas telemáticos para la presentación de escritos y actos de comunicación procesal. También creó los archivos electrónicos de apoderamientos *apud acta*.

#### 4.3. LA AUTORIZACIÓN O RATIFICACIÓN JUDICIAL DE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS ANTICOID-19, RESTRINGIDAS DE DERECHOS O LIBERTADES FUNDAMENTALES

La LJCA atribuyó a los juzgados de lo contencioso-administrativo la competencia para otorgar la autorización judicial para la entrada en domicilio tendente a la ejecución de actos administrativos. También para la *“autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para garantizar la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental”*.

Esta competencia, destinada *a priori* a ser poco utilizada, se vio desbordada a raíz de la pandemia del covid-19, dada la multiplicación de medidas sanitarias adoptadas con ese alcance por todo el país; con el doble efecto de amenazar con recargar de más trabajo a estos juzgados y de la proliferación de criterios interpretativos y valorativos muy diferentes (hay más de 200 juzgados), con el consiguiente desconcierto entre las Administraciones y el público en general.<sup>25</sup>

Frente a esto, la Ley No. 3/2020, de 18 de septiembre, además de adoptar medidas para hacer frente al covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, tales como generalizar la celebración de actos procesales mediante

---

<sup>25</sup> CASADO CASADO, L.; J. R. FUENTES GASÓ, “La incidencia de la pandemia de la Covid-19 sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en España”, *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 8, 2021; MOROTE SARRIÓN, J. V., “La afección a la jurisdicción contencioso-administrativa de las medidas adoptadas en la lucha contra el COVID-19”, diario *La Ley*, No. 9654, 2020; SALAMERO TEIXIDÓ, L., “Algunas reflexiones sobre la autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias al hilo de la aprobación de actos plúrimos para hacer frente a la Covid-19”, diario *La Ley*, No. 9638, 2020.

presencia telemática, procedió a reordenar dicha competencia. Actualmente, los juzgados de lo contencioso-administrativo conocen de la autorización o ratificación judicial de tales medidas adoptadas cuando estén plasmadas en actos administrativos singulares que afecten únicamente a uno o varios particulares concretos e identificados de manera individualizada.

A las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia se confía la autorización o ratificación judicial de las medidas de ámbito infraestatal cuyos destinatarios no estén identificados individualmente; y a la Sala de la Audiencia Nacional si estas son adoptadas por la autoridad sanitaria estatal. Contra estas decisiones judiciales se ha creado un específico recurso de casación ante el Tribunal Supremo con la intención de que fije doctrina sobre la limitación de derechos fundamentales en este ámbito (nuevo art. 87 ter LJCA, introducido por el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo).

Esta reforma ha pretendido incrementar las garantías de los ciudadanos, anticipando la intervención judicial al momento mismo de la aplicación de las medidas sanitarias restrictivas de libertades. Aunque es muy discutible por cuanto, como ha señalado el profesor MUÑOZ MACHADO, además de retardar la eficacia de dichas medidas, altera el papel institucional del poder judicial, que debe ser la revisión de las decisiones administrativas *a posteriori* y, en su caso, la adopción de medidas cautelares y no compartir funciones propias del poder ejecutivo, participando sin información suficiente en el ejercicio de potestades administrativas discrecionales, incluida la reglamentaria.<sup>26</sup>

## 5. CONCLUSIONES

La Ley No. 29/1998, de 13 de julio, “reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa” (LJCA) adaptó la regulación contenida en su antecesora (Ley de 27 de diciembre de 1956) a los valores y principios constitucionales vigentes. Dicha norma trató, también, de hacer frente al enorme incremento de la actividad administrativa, con el consiguiente aumento exponencial de la litigiosidad.

En este sentido, fueron diversas las reformas para ampliar la jurisdicción de los tribunales de lo contencioso-administrativo sobre toda la actividad administrativa y, a su vez, para descongestionarlos: se modificaron ciertos aspectos de la legitimación, se pusieron en marcha los juzgados unipersonales de lo

---

<sup>26</sup> MUÑOZ MACHADO, S., *El poder y la peste de 2020*, p. 113.

contencioso-administrativo y se reguló el procedimiento abreviado, así como la extensión *ultra partem* de los efectos de las sentencias de reconocimiento de una situación jurídica individualizada, entre otras medidas.<sup>27</sup>

Posteriormente, la Ley Orgánica No. 7/2015, de 21 de julio, “por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial”, introdujo medidas estructurales y organizativas encaminadas al logro de una mejor respuesta a los ciudadanos que acuden a la jurisdicción en defensa de sus derechos e intereses. Concretamente, en la jurisdicción contencioso-administrativa se han unificado los recursos de casación en un solo recurso común, y se eliminó la cuantía de 600.000 euros que la ley establecía hasta ahora como umbral mínimo para poder recurrir ante el Tribunal Supremo. Ese límite se sustituye por el concepto de interés casacional, que abarca, por ejemplo, a las sentencias que incluyen a un gran número de afectados, las sentencias contradictorias o que dañen gravemente el interés general, y las sentencias que se aparten deliberadamente de la jurisprudencia existente. También se ha atribuido a los Tribunales Superiores de Justicia competencia plena para resolver aquellos recursos de casación que versen sobre el derecho de la respectiva comunidad autónoma.

Como hemos tenido la oportunidad de comprobar, la jurisdicción ha venido reorganizándose y adaptándose a los cambios tecnológicos, para mejorar su funcionamiento.

La pandemia del covid-19 ha provocado que se reforme la LJCA para redistribuir sus competencias y garantizar la pronta respuesta en la ratificación de medidas sanitarias restrictivas de los derechos y libertades fundamentales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCAÑIZ RODRÍGUEZ, A., “Las nuevas funciones procesales del secretario judicial en el proceso contencioso administrativo”, *Estudios jurídicos*, No. 2010, 2010.
- ALONSO TIMÓN, A. J., “La limitación de los derechos en la lucha contra la COVID-19: especial referencia a la reforma del recurso de casación de mayo de 2021”, *Revista de administración pública*, No. 216, 2021.
- BACIGALUPO, M.; S. DEL SANZ, C. FERNÁNDEZ, J. FUENTETAJA, S. MEDINA y J. J. MONTERO, *Introducción a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, OPEN Ediciones Universitarias, 2017.

---

<sup>27</sup> EZQUERRA HUERVA, A. y J. J. OLIVÁN DEL CACHO (dirs.), *Comentarios a la Ley Reguladora...*, cit., p. 422.

- BAÑO LEÓN, J. M<sup>a</sup>, "La eficacia de las sentencias contra la administración o la claudicación del estado de Derecho", *Revista española de Derecho Administrativo*, vol. 2016, No. 177, 2016, p. 86.
- CARBONELL PORRAS, E., "La capacidad y la representación de las partes en la jurisdicción contencioso-administrativa", *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, No. 100, 2018.
- CASADO CASADO, L. y J. R. FUENTES GASÓ, "La incidencia de la pandemia de la Covid-19 sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en España", *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 8, 2021.
- CERDÁ MESEGUER, J. I., "Las garantías constitucionales de las notificaciones electrónicas en los procedimientos judiciales y las singularidades en el ámbito Contencioso-Administrativo", *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, No. 106, 2020, pp. 87-127.
- CÓRDOBA CASTROVERDE, D., "El desistimiento en fase de ejecución de sentencia", *Revista de Jurisprudencia*, No. 2, febrero 2020.
- DELGADO PIQUERAS, F., "Capítulo 26. Luces y sombras de la reforma del recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativa", en *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*, t. I, tirant lo blanch, Valencia, 2017.
- DELGADO PIQUERAS, F., "La ejecución de condenas de haber contra privados codemandados en el contencioso-administrativo", en F. López Ramón y Valero Torrijos (coord.), *20 años de la Ley de lo contencioso-administrativo*, INAP, 2019.
- ESCRIBANO COLLADO, P. y F. LÓPEZ MENUDO, "Jurisdicción contencioso-administrativa", en C. Barrero Rodríguez (coord.), *Lecciones de Derecho administrativo: Parte general*, vol. I, 2019.
- EZQUERRA HUERVA, A. y J. J. OLIVÁN DEL CACHO (dirs.), *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, tirant lo blanch, Valencia, 2021.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., "El procedimiento contencioso-administrativo en primera o única instancia y el procedimiento abreviado", en M. Bacigalupo, S. del Sanz, C. Fernández, J. Fuentetaja, S. Medina, J. J. Montero, *Introducción a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, OPEN Ediciones Universitarias, 2017.
- FERNÁNDEZ TORRES, J. R., "La ejecución de sentencias sigue siendo un auténtico quebradero de cabeza veinte años después de la aprobación de la LJCA", *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, No. 100, 2018, pp. 165-189.
- GAMERO CASADO, E. y S. FERNÁNDEZ RAMOS, *Manual básico de derecho administrativo*, ANAYA, 2017.
- GAMERO CASADO, E. y S. FERNÁNDEZ RAMOS, *Manual básico de derecho administrativo*, Tecnos, 2019.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, 16ª ed., Madrid, 2020.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)", *Revista de Administración Pública*, No. 38, 1962, pp. 159-208.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La batalla por las medidas cautelares: derecho comunitario europeo y proceso contencioso-administrativo español*, Civitas, Madrid, 2006.
- GONZÁLEZ DE LARA MINGO, S., "La ejecución de sentencias en la jurisdicción contencioso-administrativa", *Actualidad administrativa*, No. 6, 2021, pp. 1 y 2.
- GONZÁLEZ DE LARA MINGO, S., "¿Reforma de la Justicia por Real Decreto-ley?", *Actualidad Administrativa*, No. 6, 2020.
- GÓMEZ MANRESA, M. F., "Innovación tecnológica y jurisdicción contencioso-administrativa", *Revista española de derecho administrativo*, No. 205, 2020, pp. 97-124.
- LOZANO CUTANDA, B., "La reforma del recurso de casación contencioso-administrativo por la Ley orgánica 7/2015: análisis de sus novedades", *Actualidad administrativa*, No. 11, 2015.
- LUDEÑA BENÍTEZ, O. D., "Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Secretario Judicial: un enfoque global a raíz de la reforma procesal para la implantación de la Nueva Oficina Judicial", *ICADE-Revista de la Facultad de Derecho*, No. 81, 2010, pp. 65-86.
- MARGARIÑOS YÁNEZ, J. A., "Aproximación a la jurisdicción contencioso-administrativa. Enfoque a partir de las doce peculiaridades más llamativas", *Diario La Ley*, No. 9804, 2021, p. 2.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., "La e-Justicia contencioso-administrativa después de la Instrucción 1/2018 del CGPJ", *Revista General de Derecho Administrativo*, No. 51, 2019.
- MOROTE SARRIÓN, J. V., "La afección a la jurisdicción contencioso-administrativa de las medidas adoptadas en la lucha contra el COVID-19", *diario La Ley*, No. 9654, 2020.
- MUÑOZ MACHADO, S., *El poder y la peste de 2020*, lustel, Madrid, 2020.
- ORTIZ ESPEJO, D., "Hacia una telematización del expediente electrónico en la vía contencioso-administrativa local", *Tributos locales*, No. 133, 2017, pp. 85-113.
- PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de derecho administrativo*, tirant lo blanch, Valencia, 2021.
- PAREJO ALFONSO, L., "Algunas reflexiones sobre la novedad del recurso de casación en el orden jurisdiccional de lo contencioso-administrativo", *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, No. 100, 2018, p. 341.

- QUINTERO NAVAS, G., "Contencioso Administrativo y medios electrónicos: un gran paso hacia la modernización del ejercicio de la justicia administrativa", *Revista de Derecho, Comunicaciones y Nuevas Tecnologías*, No. 6, 2011.
- ROMERO RUIZ, A., "El interés casacional objetivo en el nuevo recurso de casación contencioso-administrativo: en especial el caso de jurisprudencia contradictoria", *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, No. 100, 2018, p. 593.
- SALAMERO TEIXIDÓ, L., "Algunas reflexiones sobre la autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias al hilo de la aprobación de actos plúrimos para hacer frente a la Covid-19", diario *La Ley*, No. 9638, 2020.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., "Sobre el origen y evolución de la reclamación administrativa previa", *Revista de Administración Pública*, No. 77, 1975, p. 93.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., "Una primera aproximación al nuevo sistema casacional", *Revista de administración pública*, No. 198, 2015, pp. 11-42.
- VAQUER CABALLERÍA, M., "Los procedimientos impugnatorios: recursos administrativos y otras formas de resolución de controversias con la administración. Un ensayo de reconstrucción", en *Estudios sobre el procedimiento administrativo II – Tipos de procedimientos*, tirant lo blanch, 2020.

---

Recibido: 4/12/2021  
Aprobado: 27/1/2022

Este trabajo se publica bajo una Licencia Creative  
Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International  
(CC BY-NC 4.0)

