

Recurso de apelación contencioso-administrativo, segunda instancia y tutela efectiva

Contentious-administrative appeal, second instance and effective protection

Fecha de recepción: 29/10/2024

Fecha de aceptación: 26/11/2024

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: APELACIÓN Y SEGUNDA INSTANCIA.—II. CONCEPTO, CARACTERES GENERALES Y FINALIDAD.—III. LEGITIMACIÓN: LA EXIGENCIA DE UN GRAVAMEN LEGITIMADOR.—IV. OBJETO.—4.1. Sentencias.—4.1.1. Regla general.—4.1.2. Excepciones.—4.1.3. Excepciones a las excepciones.—4.1.3.1. Sentencias que declaran la inadmisión del recurso en los asuntos contemplados en la letra a), esto es, aquellos cuya cuantía no exceda de 30.000 euros.—4.1.3.2. Sentencias dictadas en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona.—4.1.3.3. Sentencias que resuelven litigios entre Administraciones Públicas.—4.1.3.4. Sentencias que resuelven impugnaciones indirectas de disposiciones generales.—4.1.3.5. Sentencias que, con independencia de la cuantía del procedimiento, sean susceptibles de extensión de efectos.—V. PROCEDIMIENTO ANTE EL JUZGADO A QUO.—5.1. Plazo y lugar de presentación.—5.2. Interposición del recurso.—5.2.1. Contenido del escrito de interposición.—5.2.1.1. El escrito deberá contener una crítica a la sentencia. Aplicación del principio *pro actione*.—5.2.1.2. La crítica a la sentencia deberá referirse a las afirmaciones de hecho y a las afirmaciones de derecho.—5.2.1.3. Revisión de la valoración de la prueba.—5.2.1.4. El proceso en apelación implica un nuevo juicio en el que no podrán dilucidarse cuestiones nuevas (*Apellatione pendente nihil innovetur*).—5.3. Admisión del recurso.—5.4. Recurso de queja contra la decisión de inadmisión del recurso de apelación.—5.5. Oposición.—VI. PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL AD QUEM.—VII. TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.—7.1. Terminación normal.—7.1.1. Inadmisión.—7.1.2. Desestimación.—7.1.3. Estimación.—7.2. Terminación anormal.—VIII. FINAL.—IX. BIBLIOGRAFÍA.

* Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid. <https://orcid.org/0000-0003-4348-3703>

RESUMEN

El objetivo de este trabajo consiste en el análisis de la regulación del recurso de apelación contencioso-administrativo y su interpretación y aplicación por los tribunales nacionales y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos desde la perspectiva de los derechos y garantías de los ciudadanos relativos al proceso equitativo.

PALABRAS CLAVE: Recurso de apelación contencioso-administrativo, derechos fundamentales, garantías procesales.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyse the regulation of the contentious-administrative appeal and its interpretation and application by the national courts and the European Court of Human Rights from the perspective of the rights and guarantees of citizens relating to a fair trial.

KEYWORDS: Contentious-Administrative Appeal, Fundamental rights, procedural guarantees.

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: APELACIÓN Y SEGUNDA INSTANCIA

La Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, «LJCA 1998» o, simplemente «LJCA»), introdujo un recurso de apelación limitado contra las decisiones de los nuevos juzgados unipersonales. Si bien la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 contemplaba igualmente el recurso de apelación contra las sentencias de las audiencias territoriales, la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal lo derogó, rescatándose, como he indicado, años después con la LJCA 1998.

En este artículo expondré los diferentes aspectos que integran el régimen jurídico de este instrumento de impugnación desde la perspectiva de los derechos y garantías relacionados con la equidad del proceso.

Ni el Convenio Europeo de Derechos Humanos ni la Constitución Española de 1978 exigen la previsión de tribunales de apelación o de casación en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, una vez que el legislador contempla mecanismos de impugnación en segunda instancia, serán exigibles las garantías procesales que prevé el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, también «el Convenio» o «CEDH») y el artículo 24 de la Constitución española de 1978 relativas a la tutela judicial efectiva en el seno de un proceso justo, así como el derecho a un recurso efectivo, como reconocen los artículos 13 CEDH y 53 CE 1978. En esta línea cabe citar, por ejemplo, las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en

adelante, también «el TEDH») recaídas en los casos *Delcourt c. Bélgica*, de 17 de enero de 1970; *Arribas Antón c. España*, de 20 de enero de 2015; *Zubac c. Croacia*, de 5 de abril de 2018; *Gil Sanjuán c. España*, de 26 de mayo de 2020; *Olivares Zúñiga c. España*, de 15 de diciembre de 2022; *Grosam c. la República Checa*, de 1 de junio de 2023; *Merkulov c. Ucrania*, de 20 de junio de 2024; *Meli and Swinkels Family Brewers N.V. c. Albania*, de 16 de julio de 2024; *Klymukh y Otros c. Ucrania*, de 10 de octubre de 2024.

En el orden penal, la Ley 41/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales (art. 846 ter), instaura la generalización de la doble instancia. Cristaliza así en el orden interno las exigencias que impone desde el plano internacional el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que reconoce sin ningún género de duda que «Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley». Asimismo, el artículo 2 del Protocolo núm. 7 al Convenio Europeo de Derechos Humanos garantiza el derecho a un doble grado de jurisdicción en materia penal desde una perspectiva positiva y negativa. En efecto, el párrafo 1, contempla positivamente el derecho en los siguientes términos:

«Toda persona declarada culpable de una infracción penal por un tribunal tendrá derecho a que la declaración de culpabilidad o la condena sea examinada por una jurisdicción superior. El ejercicio de ese derecho, incluidos los motivos por los cuales pueda ser ejercitado, se regularán por ley».

Seguidamente, en el párrafo 2.º, establece una serie de excepciones a la regla general:

«Este derecho podrá ser objeto de excepciones en caso de infracciones de menor gravedad según las defina la ley, o cuando el interesado haya sido juzgado en primera instancia por el más alto tribunal o haya sido declarado culpable y condenado al resolverse un recurso contra su absolución».

Con carácter general, el reconocimiento de la doble instancia penal no es extensible al orden contencioso-administrativo. Sin embargo, cabe matizar los casos en los que se da el fenómeno de la huida del derecho penal al derecho administrativo. Habrá que indagar en la naturaleza de la cuestión suscitada, más allá de la clasificación o consideración formal en el ordenamiento, de tal manera que si nos encontramos ante una cuestión de naturaleza —o materialmente— penal, deberá reconocerse el derecho a recurrir en segunda instancia, mediante los recursos que contemple el ordenamiento, bien el recurso de apelación, bien el recurso de casación, en función de lo establecido en la LJCA, aunque en realidad el recurso de casación, en línea con la doc-

trina mayoritaria, no puede considerarse una segunda instancia en sentido estricto (Coscolluela, 2024). El este orden de consideraciones, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el asunto *Saqueti Iglesias c. España*, de 30 de junio de 2020, habrá considerado que la multa de alrededor de 150.000 euros impuesta al demandante en virtud de la legislación administrativa de blanqueo de capitales tiene naturaleza penal por su carácter represivo y disuasorio y por su gravedad, por lo que debió llevar aparejado el conjunto de garantías procesales previstas al efecto, como el derecho a un doble grado de jurisdicción. El TEDH ofrece así una solución justa más allá de lo que dice la ley formal interna.

Habida cuenta del carácter limitado de las resoluciones recurribles en apelación, por razón de la cuantía —fijada en los 30.000 euros— y por razón de la materia, como veremos, y del carácter extraordinario del recurso de casación, la doctrina plantea la conveniencia de la generalización de la segunda instancia, del reconocimiento del derecho a obtener una segunda resolución fundada sobre el fondo por un tribunal superior (Casado, L., 2019; Cobreros, E., 2020; Fernández, T.R., 2018; Lozano, B., 2020; Soldevilla, 2020), salvo en asuntos de escasa importancia cualitativa o económica (Díez-Picazo, 2019), siempre que la demanda sea admisible en base a los requisitos que establezca la Ley.

En cualquier caso, la legislación administrativa española, históricamente, ha contemplado las restricciones en el acceso a la apelación, como la referida a la cuantía, como también lo hacen los ordenamientos comparados de nuestro entorno en los recursos de segunda instancia. Se entiende que constituyen instrumentos que contribuyen al buen funcionamiento de la administración de justicia. Sin embargo, ello no debería impedir el acceso a la jurisdicción a asuntos cualitativamente relevantes, en garantía de un equilibrio más equitativo entre el principio de economía procesal y el derecho a la tutela judicial efectiva.

La regulación de la apelación contenida en la LJCA es parca y escueta. Por ello, hay que acudir, con carácter supletorio, en virtud de la DF 1.ª LJCA, a la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil para conocer, por ejemplo, la definición del recurso (art. 456 LEC) y de la previsión del derecho a recurrir (art. 448 LEC), el desistimiento del recurso (art. 450 LEC), el contenido de la sentencia (art. 465 LEC), el régimen jurídico del recurso de queja (arts. 494 y 495 LEC), el contenido de la sentencia estimatoria (art. 465.5), entre otros. Supletoriedad que no podrá prescindir de los principios generales del Derecho Administrativo cuya consideración es obligada al aplicar la LEC a las características peculiares del proceso contencioso-administrativo (Martínez de Pisón, 1998). Además, hay que tener en cuenta la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que se aplica con carácter común a todos los órdenes jurisdiccionales.

II. CONCEPTO, CARACTERES GENERALES Y FINALIDAD

El recurso de apelación cabe contra ciertos autos y sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo. Resolverán las salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en el primer caso y la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el segundo caso. Por ello, decimos que el recurso de apelación es devolutivo ya que conoce de él un tribunal superior al que dictó la sentencia que se recurre¹. El recurso de apelación constituye el supuesto ordinario de impugnación en distinta instancia. El recurso será decidido no por el mismo órgano de la jerarquía judicial, sino por el grado superior (González Pérez, 2016). El recurso de apelación supone una oportunidad para la rectificación de los posibles errores cometidos por órganos jurisdiccionales unipersonales, confiándose al carácter colegiado del órgano superior en la estructura judicial, la depuración del resultado del proceso de instancia o quizá una nueva solución al caso.

El recurso de apelación es un recurso ordinario. Los motivos sobre los que cabe su interposición son ilimitados, por lo que podrá alegarse cualquier infracción procesal o de fondo, siempre que el recurrente haya sufrido un perjuicio. Se trata de un carácter que lo diferencia de los recursos extraordinarios como, por ejemplo, el recurso de casación estatal, que debe fundamentarse en la «infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo impugnado, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora», y justificarse, con especial referencia al caso, su interés casacional [art. 89.2.f) LJCA], entre otros requisitos tasados.

Como consecuencia de su carácter ordinario, decimos que tiene un carácter plenario. Se trata de una segunda instancia (Santamaría, 2010, pp. 829-839). Como el recurso puede fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico que considere el apelante ya que no está limitado a motivos concretos y específicos, podrá plantearse una revisión total del asunto en cuanto al fondo. El tribunal superior podrá realizar una revisión de la totalidad del asunto de fondo, en cuanto a los hechos y los fundamentos jurídicos. Podrá confirmar la resolución impugnada, revocarla o resolver de manera diferente, sin otros límites que los referidos al ámbito de la resolución impugnada, el ámbito de la pretensión impugnatoria y los términos del debate desarrollado en primera instancia (Fernández, 2016, p. 543). Así, el artículo 456.1 LEC dispone que «En virtud del recurso de apelación podrá perseguirse, con arreglo a los fundamentos de hecho y de derecho de las pretensiones formuladas ante el tribunal de primera instancia, que se revoque un

¹ Son también recursos devolutivos el recurso de queja, el recurso de casación y el recurso de revisión. Los recursos no devolutivos son aquellos que se interponen ante el mismo órgano. Algunos autores los denominan *remedios*. Es el caso del recurso de reposición (Sala; Xiol; Fernández, 2013, p. 561).

auto o sentencia y que, en su lugar, se dicte otro u otra favorable al recurrente, mediante nuevo examen de las actuaciones llevadas a cabo ante aquel tribunal y conforme a la prueba que, en los casos previstos en esta Ley, se practique ante el tribunal de apelación».

La doctrina distingue dos modelos teóricos de apelación: la apelación limitada y la apelación plena. En la apelación limitada, el tribunal revisor decide el caso en base al material considerado en dicha instancia. Solo excepcionalmente se admitirán nuevas pruebas. En virtud de la apelación plena el tribunal superior revisa el caso decidido en la instancia empleando no solo el material que se tuvo en consideración en dicha instancia, sino que también valora los hechos alegados y las pruebas practicadas en la segunda instancia, siempre en el marco del debate del proceso delimitado en la primera instancia. La apelación contencioso-administrativa española ofrece rasgos de ambos modelos ya que, si bien debe fundamentarse en un escrito razonado que justifique la contrariedad a derecho de la sentencia de instancia, sin que baste repetir las alegaciones planteadas en la instancia, no solo implica una revisión del caso en base al material ofrecido en la misma instancia, sino que permite la práctica de pruebas referidas a hechos acontecidos con posterioridad a la sentencia de instancia, de relevancia para la solución del caso (460.2.3.^a LEC), y además resuelve la cuestión litigiosa.

El recurso de apelación no tendrá como finalidad sentar doctrina, sino confirmar o revocar la sentencia recurrida (SSTS 7111/1986, de 16 de diciembre; y 14632/2986, de 16 de diciembre), o bien resolver el caso de manera diferente. Ello no impide, a mi juicio, que sirva como un instrumento por el que los tribunales superiores unifican la interpretación de la ley realizada por los tribunales inferiores orientando así los casos futuros. Y, de hecho, las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo desde la LJCA de 1956 hasta la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal pueden considerarse jurisprudencia, en base a los artículos 153 CE y 1 CC, que otorgan rango jurisprudencial a las sentencias y decisiones dictadas por el TS, sin limitar a la casación. Constituye, por tanto, una herramienta al servicio de los tribunales inferiores frente a la dispersión en la interpretación el ordenamiento jurídico, lo que contribuye a la mejora en el funcionamiento de la Jurisdicción.

El recurso de apelación tampoco tendrá como finalidad la reproducción de la demanda ni la oposición a la misma, sino «una pretensión impugnatoria, dentro de cuyos límites debe resolverse el recurso» (SSTS 18598/1993, rec. apelación 11239/1990; y 11624/1993, ambas de 27 de octubre). Con la apelación se pretenderá, por tanto, la revocación de la resolución de instancia por otra conforme a las pretensiones del recurrente. El tribunal de apelación, en cualquier caso, no podrá ignorar cuestiones sustanciales planteadas en la instancia, aunque el apelado no las invoque expresamente en su escrito de oposición, por lo que deberá resolver todas las cuestiones objeto de debate. Y es que la labor de un tribunal de segunda instancia no podrá prescindir

del objeto del litigio en los términos que deriva no solo de las pretensiones de las partes, sino que también de la actuación administrativa impugnada y de lo acontecido en la instancia, como decía. El TEDH así lo ha dicho en las *SSTEDH Ruiz Torija c. España*, de 9 de diciembre de 1994, parágrafo 30; *Hiro Balani c. España*, de 9 de diciembre de 1994, parágrafo 28; *Moreira Ferreira c. Portugal* núm. 2, de 1 de julio de 2017; *Korkut y Amnistía Internacional Turquía c. Turquía*, de 9 de mayo de 2023, parágrafo 50. El TS también ha puntualizado que el tribunal de apelación deberá resolver de conformidad con las pretensiones alegadas en la instancia, aunque no se hayan reproducido expresamente en apelación. Se trata de una cuestión de lógica jurídica, como razonadamente apunta en su sentencia 1662/2024, de 21 de octubre, rec. casación 7491/2022, FJ 5.º:

«Habitualmente, cuando quien interpone un recurso contencioso-administrativo no ve satisfecha en la sentencia que lo resuelve la pretensión ejercitada, interpone el correspondiente recurso de apelación; y lo hace con la finalidad de que una nueva sentencia, esta vez en sede de apelación, revoque la anterior y, en consecuencia, acoja y estime la pretensión que ejercitó originariamente.

Por ello, cuando el recurso de apelación haya sido estimado, exigir que se haya reiterado literal y explícitamente en el escrito de apelación la pretensión originariamente formulada en la instancia so pena de desestimar ésta, sin más, puede no ser una solución respetuosa con el derecho a la tutela judicial efectiva por imponer un rigor formal injustificado e innecesario.

Y así ocurre cuando la parte recurrente solicita en su escrito la estimación del recurso de apelación, la revocación de la sentencia apelada y que se acuerde conforme a lo interesado «con cuanto demás proceda» (o una fórmula similar), en la medida en que la utilización de esos términos revela la clara intención de la recurrente de continuar sosteniendo la pretensión originariamente formulada, cuya satisfacción persigue, obviamente, a través del éxito del recurso de apelación.

Por tanto, cuando el escrito se formula en los términos indicados, sería contrario a la lógica jurídica y no respetuoso con el derecho a la tutela judicial efectiva rechazar en sede de apelación, sin más, la pretensión originaria sostenida en la primera instancia jurisdiccional, conclusión que se ve reforzada por el dato de que ningún precepto de la LJCA o de la LEC autoriza a defender el referido rechazo en esas circunstancias.

Cierto es que puede presentarse en la práctica una variada casuística, por lo que habrán de tomarse en la debida consideración las circunstancias concurrentes en cada caso. Pero, incluso, cuando se presente un supuesto dudoso, no será procedente que el tribunal de apelación rechace de plano la pretensión originariamente formulada, por ser esta solución manifiestamente desproporcionada, sino que, en tal caso, deberá dar a la parte recurrente la oportunidad de subsanar el defecto formal en que hubiera podido incurrir al formular su escrito de apelación».

III. LEGITIMACIÓN: LA EXIGENCIA DE UN GRAVAMEN LEGITIMADOR

Según el artículo 82 LJCA, «El recurso de apelación podrá interponerse por quienes, según esta Ley, se hallen legitimados como parte demandante o demandada».

Este precepto no identifica necesariamente a los apelantes con las partes en el proceso de instancia, como sí ocurre en la casación², con lo que permite la apelación a quienes gocen de legitimación procesal.

Tendrá **legitimación activa** quien haya sufrido un perjuicio o un gravamen en su patrimonio jurídico en el proceso de instancia. Por tanto, debe concurrir el «gravamen legitimador» al que se refiere la jurisprudencia³ y que ha sido asumido en el artículo 448.1 LEC, según el cual: «Contra las resoluciones de los Tribunales y Letrados de la Administración de Justicia que les afecten desfavorablemente, las partes podrán interponer los recursos previstos en la ley». Por ello, las partes demandadas (art. 21 LJCA⁴) y los terceros afectados, como los mencionados en el artículo 108.3 LJCA (terceros adquirentes de buena fe), también tendrán legitimación. Ello es una consecuencia del derecho fundamental de defensa procesal de los derechos e intereses legítimos.

Aunque, como regla general, se exige el gravamen legitimador, el favorecido por la sentencia podrá recurrir igualmente si, aun siendo estimatorio el fallo de la sentencia, su fundamentación jurídica ocasiona al recurrente un gravamen real, actual y directo en su esfera personal y patrimonial (Bouazza, 2021, p. 169). Así, cabe citar el ATS 6479/2019, de 5 de junio, rec. queja (casación) 124/2019. Sin embargo, se trata de una línea que no podrá adoptarse como cuestión de principio y habrá que analizar las circunstancias concretas que se den en cada asunto. En cualquier caso, no tendrá legitimación quien encuentre en la resolución judicial una satisfacción íntegra de sus pretensiones. En mi opinión tampoco cabría considerar que concurre el gravamen legitimador en los casos en los que el interesado obtiene un fallo favorable, aunque los razonamientos no coincidan con las pretensiones formuladas en la fundamentación de su recurso, siempre que no le depare ningún perjuicio.

Por lo demás, el artículo 82 LJCA hace referencia únicamente a la legitimación activa, eludiendo la referencia a la legitimación pasiva, como si lo diera por sentado. Tendrá **legitimación pasiva** la parte que venció una vez interpuesto el recurso de apelación por la parte que perdió, lo que no sig-

² Según el artículo 89.1 LJCA: «El recurso de casación se preparará ante la Sala de instancia en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución que se recurre, estando legitimados para ello quienes hayan sido parte en el proceso, o debieran haberlo sido».

³ Véase, por ejemplo, la STS 2743/1979, de 26 de septiembre, rec. apelación 501/1979; la STSJ Madrid 11574/2003, de 21 de julio, rec. 175/2002; y las SSTSJ Andalucía 7610/2016, de 20 de abril, rec. 299/2014; 7168/2017, de 26 de abril, rec. 449/2015.

⁴ La LJCA integra a los codemandados y coadyuvantes en el concepto de parte demandada, por lo que acoge la evolución jurisprudencial que los reconoció como partes principales.

nifica que esté obligada a ejercitar su derecho de defensa. Asimismo, tendrá legitimación pasiva cualquier persona que esté interesada en mantener los efectos de la resolución de instancia.

La parte vencedora y perdedora en la instancia tendrán legitimación activa y pasiva en el caso de que el proceso de instancia implique la estimación parcial de las pretensiones. De ahí que el precepto estudiado subraye que «El recurso de apelación podrá interponerse por quienes, (...), se hallen legitimados como parte demandante o demandada».

IV. OBJETO

La LJCA establece un régimen jurídico diferenciado para el recurso de apelación contra autos (art. 80) y el recurso de apelación contra sentencias (arts. 81-85), lo que contrasta con la regulación unificada de la apelación en la LEC.

Mientras que el recurso de apelación contra autos no tiene efectos suspensivos, el recurso de apelación contra sentencias sí lo tiene, bien que se contempla la ejecución provisional de la sentencia.

La apelación contra autos, a diferencia de la apelación contra sentencias, normalmente resolverá cuestiones de índole formal. No decide la cuestión litigiosa. El recurso contra autos tiene como finalidad principal dar solución a errores propios de resoluciones interlocutorias que pueden ocasionar perjuicios irreparables o afectar al derecho a la tutela judicial efectiva. Se trata de decisiones sobre acceso a la jurisdicción, medidas cautelares o ejecución de sentencias. La apelación contra sentencias, sin embargo, tiene un ámbito mucho más amplio. Entrará a resolver sobre el fondo del asunto, a partir de la revisión de la adecuación a derecho a la sentencia dictada en la instancia.

Me centraré en la exposición de la apelación contra sentencias.

4.1. Sentencias

Como he adelantado más arriba, los artículos 81 a 85 LJCA regulan el recurso de apelación contra sentencias. El artículo 81 LJCA comenzará indicando las sentencias que son susceptibles de apelación, las excepciones a la regla general y las excepciones a las excepciones. Veamos con más detenimiento el contenido del precepto.

4.1.1. Regla general

En primer lugar, el artículo 81.1 LJCA establece que son recurribles en apelación las sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo y las de los juzgados centrales de lo contencioso.

4.1.2. Excepciones

A continuación, establece un límite de carácter formal y otro de carácter sustantivo.

En cuanto al **límite formal**, según el artículo 81.1.a) se excluyen de la apelación los asuntos de menor entidad cuantitativa, en concreto, los de cuantía igual o inferior a 30.000 euros, esto es, «aquellos cuya cuantía no exceda de 30.000 euros», por lo que debemos entender que serán apelables las sentencias de cuantía igual o superior a 30.0001 euros. Debe subrayarse que este apartado fue modificado por el artículo 3.5 la Ley 37/2011, de 10 de octubre. La cuantía previamente se fijaba en 18.000 euros (tres millones de pesetas). La cuantía coincide con el valor económico de la pretensión (art. 41.1 LJCA). A este respecto, el TS ha entendido que cuando se trata de liquidaciones tributarias la cuantía coincide con la cuota de cada una de ellas y no podrá considerar la cuantía indeterminada por la posibilidad de imputar exenciones (STS 1542/2024, de 1 de octubre, rec. casación 3840/2023). Asimismo, cuando el conflicto surge en torno a la prestación de un determinado servicio continuado a la Administración Pública, como puede ser el de mantenimiento de los servicios informáticos, la cuantía englobará el cómputo de la totalidad de los trabajos realizados y no cada uno de ellos, aunque algunos se hayan prestado con carácter complementario, pero con la misma finalidad, porque todos ellos conforman un conjunto inseparable (STS 1107/2024, de 24 de junio, rec. casación 6833/2021)

Se trata de un límite que tiene una indudable incidencia negativa en el derecho a un proceso equitativo, en el acceso a la jurisdicción, ya que, en principio, numerosos asuntos quedarán fuera del ámbito de conocimiento del tribunal de apelación. Por ejemplo, en materia sancionadora. La cuantía, por ello, puede constituir una barrera, un límite nada desdeñable, contrario al derecho a la tutela efectiva en aquellos asuntos que tengan que ver con sanciones de naturaleza penal, a pesar de la calificación administrativa de la sanción, que deberían ser conocidos en segunda instancia, como antes he comentado.

Por lo demás, como la excepción no hace referencia a las sentencias recaídas en procesos de cuantía indeterminada, debe entenderse que serán susceptibles de apelación, lo que puede salvar la anterior restricción si se emplea de un modo no restrictivo⁵. Así lo ha entendido el Tribunal Supremo en una

⁵ Según el artículo 42.2 LJCA:

«Se reputarán de cuantía indeterminada los recursos dirigidos a impugnar directamente las disposiciones generales, incluidos los instrumentos normativos de planeamiento urbanístico, los que se refieran a los funcionarios públicos cuando no versen sobre derechos o sanciones susceptibles de valoración económica, así como aquéllos en los que junto a pretensiones evaluables económicamente se acumulen otras no susceptibles de tal valoración.

También se reputarán de cuantía indeterminada los recursos interpuestos contra actos, en materia de Seguridad Social, que tengan por objeto la inscripción de empresas, formalización de la protección frente a riesgos profesionales, tarificación, cobertura de la prestación de incapacidad temporal, afiliación, alta, baja y variaciones de datos de trabajadores».

jurisprudencia reiterada en relación con el recurso de casación anterior a la reforma y en relación con el recurso de apelación. Valdrá la pena la cita de la STS 447/2023, de 30 de marzo, rec. casación 38172021 (FJ 3.º):

«Según la dicción de dicho precepto [el art. 81.1.a) LJCA], las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y de los Juzgados Centrales de este mismo orden jurisdiccional serán susceptibles de recurso de apelación, con la excepción —en lo que interesa a este recurso— de aquellas que se hubieran dictado en los asuntos siguientes:

“a) Aquellos cuya cuantía no exceda de 30.000 euros”.

Y la correcta interpretación del anterior apartado permite excluir del recurso de apelación únicamente las sentencias dictadas en los recursos que no excedan de la indicada cuantía, pero no aquellas otras recaídas en recursos que tengan cuantía indeterminada, (...)

Como dijimos en la sentencia de fecha 24 de mayo de 2021, dictada en el RC 874/2021 tal interpretación es contraria a la letra del artículo 81.1.a) de la LJCA, y a los criterios jurisprudenciales mantenidos de forma reiterada y constante por esta Sala del Tribunal Supremo en la interpretación del artículo 86.2.b) de la LJCA, en la redacción anterior al nuevo recurso de casación dada por la disposición final tercera de Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que utilizaba el mismo tenor literal que el artículo 81.1.a) LJCA —salvo en las cuantía exigibles— para exceptuar del acceso al recurso de casación a las sentencias recaídas en aquellos asuntos cuya cuantía no excediera de determinados límites.

En efecto, con una expresión muy similar a la del artículo 81.1.a) LJCA, salvo en lo que se refiere a las cuantías vigentes en cada momento, el artículo 86.2.b) de la LJCA, en su redacción anterior a la L.O. 7/2015, exceptuaba de recurso de casación a las sentencias recaídas en asuntos cuya cuantía no excediera de 25 millones de pesetas (en la redacción original de la Ley 29/1998, de 13 de julio), de 150.000 euros (en la redacción dada por el artículo 14.32 de la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial) y de 600.000 euros (en la redacción dada por el artículo 3.6 de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal).

Esta Sala mantuvo de forma reiterada y constante el criterio, en aplicación de las citadas distintas versiones del artículo 86.2.b) LJCA que acabamos de citar, de que las sentencias recaídas en asuntos de cuantía indeterminada no estaban comprendidas en la excepción al recurso, que solo se refiere a las sentencias recaídas en asuntos cuya cuantía no exceda de las sumas indicadas en cada momento, que por tanto ha de ser determinada o susceptible de determinación, por lo que si la cuantía del asunto era indeterminada resultaba procedente el recurso. Así lo ha estimado esta Sala en muy numerosas ocasiones, entre las que cabe citar, entre otros muchos, los autos de 2 de julio de 2009 (recurso 3864/2008), 9 de julio de 2009 (recursos 4873/2008 y 542/2009), 29 de octubre de 2009 (recurso 2299/2009), 3 de diciembre

de 2009 (recurso 2616/2009), 22 de abril de 2010 (recurso 4715/2009), 9 de septiembre de 2010 (recurso 110/2010), 22 de marzo de 2012 (recurso 4821/2011), 19 de julio de 2012 (recurso 160/2012), 21 de noviembre de 2013 (recurso 1335/2013) y 24 de abril de 2014 (2491/2013)».

En cuanto al **límite sustancial**, no son apelables las sentencias de los Juzgados de lo contencioso contra actos de las Juntas Electorales de Zona y de las formuladas en materia de proclamación de candidaturas y candidatos efectuada por cualquiera de las Juntas Electorales, en los términos previstos en la legislación electoral [art. 81.1.b) LJCA⁶]. El artículo 49.3 de la LOREG dice, en efecto, que «la resolución judicial (...) tiene carácter firme e inapelable, sin perjuicio del procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional, (...)».

4.1.3. *Excepciones a las excepciones*

Serán siempre susceptibles de recurso de apelación las siguientes sentencias (art. 81.2 LJCA):

- 4.1.3.1. Sentencias que declaran la inadmisión del recurso en los asuntos contemplados en la letra a), esto es, aquellos cuya cuantía no exceda de 30.000 euros

Esta excepción implica que serán susceptibles de recurso de apelación, en todo caso, las sentencias de instancia que declaren la inadmisión del recurso por cualquier motivo, incluso las dictadas en procesos que no alcancen la cuantía mínima para recurrir, con lo que la decisión de inadmisión será siempre revisada por un tribunal superior.

Así, debemos entender, que la regla general del artículo 81.1.a) LJCA se refiere a las **sentencias de estimación o desestimación** de los Juzgados de lo Contencioso y Juzgados Centrales de cuantía superior a los 30.000 euros. Las **sentencias de inadmisión** serían recurribles en todo caso [art. 81.2.a) LJCA]. Con ello se facilita, con carácter general, la corrección de los posibles errores que pueden cometer los órganos unipersonales mediante su revisión por órganos superiores de carácter colegiado, lo que refuerza el derecho a un recurso efectivo y, en general, los derechos referidos a la tutela judicial efectiva. De hecho, la exposición de motivos de la Ley expresa que «la apelación procede siempre que el asunto no ha sido

⁶ Aunque el artículo 81.1.b) hace referencia a «Los [asuntos] relativos a materia electoral comprendidos en el artículo 8.º 4», en realidad se refiere al artículo 8.5. Se trata de una errata ya que el cambio de apartado se produjo en virtud de la redacción dada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. La referencia al artículo 8.4 es la originaria de 1998.

resuelto en cuanto al fondo, en garantía del contenido normal del derecho a la tutela judicial efectiva».

En cuanto a las sentencias de inadmisión parcial, únicamente serán recurribles en apelación la parte inadmitida de la sentencia, no así lo que implique la admisión parcial.

El criterio de recurribilidad en apelación, por tanto, en este sentido es muy amplio ya que cualquier asunto que haya sido conocido por los Juzgados de lo Contencioso o los Juzgados Centrales, excepto en materia electoral y derecho de reunión, podrá ser recurrido si la sentencia que concluye el proceso ordinario es de inadmisión.

4.1.3.2. Sentencias dictadas en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona

La literalidad del precepto parece que se refiere, en sentido formal, a las sentencias dictadas en el seno del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, previsto en el título V de la LJCA, artículo 114 y ss. Así lo considera la mayoría de la doctrina. No obstante, atendiendo a la finalidad material del precepto, en base a la importancia de los derechos referidos, en aplicación del principio de justicia, y habida cuenta de que los asuntos sobre derechos fundamentales pueden considerarse de cuantía indeterminada, debería extenderse a las sentencias dictadas en el seno del procedimiento contencioso-administrativo ordinario, siempre que efectivamente el litigio haya versado sobre derechos fundamentales. En caso contrario, deberá inadmitirse tanto si la sentencia ha sido dictada en el seno del procedimiento ordinario como en el del especial. Hay que excepcionar de estos supuestos las sentencias referidas al derecho de reunión (art. 122. 1 y 2 LJCA) y los derechos electorales [art. 81.1.b) LJCA y normativa electoral], bien que podrán ser revisadas en amparo.

4.1.3.3. Sentencias que resuelven litigios entre Administraciones Públicas

Se trata de un privilegio de la Administración ya que reconoce el derecho a un recurso que se le niega a los recurrentes que no son administraciones públicas cuyos asuntos no superen la cuantía de los 30.000 euros. Esta diferencia quizá encuentra su justificación en el interés general (art. 103 CE).

4.1.3.4. Sentencias que resuelven impugnaciones indirectas de disposiciones generales

En este supuesto, la sentencia resuelve un proceso acerca de la ilegalidad de un acto administrativo. El recurso se debió fundamentar en la contrarie-

dad a derecho de la disposición de carácter general que se aplicó para dictar el acto administrativo (art. 26.1 y 2 LJCA).

Si el Juzgado de lo Contencioso o el Juzgado Central tienen competencia para conocer de los recursos directos contra los reglamentos de que se trate, si estima la impugnación indirecta, anulará el acto y deberá resolver la declaración de nulidad del reglamento impugnado, en base al artículo 27.2 LJCA. Si anula el acto, pero no es competente para anular el reglamento en base al cual se ha dictado dicho acto, deberá plantear la cuestión de ilegalidad del reglamento ante el tribunal competente (art. 27 LJCA).

Como he apuntado antes, las sentencias dictadas en virtud de un recurso directo contra disposiciones de carácter general serán impugnables en apelación ya que son recursos de cuantía indeterminada (art. 42.2 LJCA). Como la cuantía en la impugnación de disposiciones generales es indeterminada, la Ley obvia su referencia en este caso.

4.1.3.5. Sentencias que, con independencia de la cuantía del procedimiento, sean susceptibles de extensión de efectos

Este supuesto se ha incorporado con el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo. La referencia a la cuantía del procedimiento es redundante ya que el artículo 81.2 LJCA enuncia que los supuestos que cita a continuación serán siempre susceptibles de apelación.

Con este supuesto, a mi modo de ver, se pretende minimizar en la medida de lo posible los efectos de sentencias desatinadas que resuelven cuestiones repetitivas mediante su revisión en segunda instancia, así como evitar en la medida de lo posible la disparidad de criterios en la misma materia. Es el caso del empleo público. Con anterioridad a la reforma, la jurisprudencia reconoció progresivamente la apelación de las sanciones disciplinarias, aunque no arribaran a la cuantía vinculando la medida disciplinaria con los derechos fundamentales. Con la reforma la ley generaliza la recurribilidad de las sentencias en esta materia que, por regla general, serán susceptibles de extensión de efectos (Leiva, 2024)⁷.

Por otro lado, esta reforma se solapa con el artículo 86.2, LJCA que contempla la casación contra sentencias de los Juzgados dictados en única instancia que contengan doctrina que repunte gravemente dañosa para los intereses generales y sean susceptibles de extensión de efectos. Como el artículo 81.2 LJCA tiene un ámbito de aplicación más amplio, refiriéndose a todas las sentencias de los

⁷ Al respecto, me remito al trabajo de Alejandro D. Leiva López, «Hacia un nuevo modelo de función pública en España» RVAP 129, 2024, pp. 247-268.

Juzgados que sean susceptibles de extensión de efectos, debemos entender que ya no es posible la casación. Así lo ha aclarado el Tribunal Supremo en el ATS de 19 de junio de 2024. No obstante, se trata de una interpretación cuestionable habida cuenta de que permanece la vigencia del 86.2 LJCA con lo que de *lege data* serían posibles ambas opciones que ofrece el legislador.

En cualquier caso, las garantías ofrecidas en el orden nacional en esta materia son más amplias que las reconocidas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya que como regla general, hasta el momento, no ha exigido a los Estados el reconocimiento del derecho a una segunda instancia de jurisdicción contra sentencias confirmatorias de sanciones a empleados públicos al considerarlas claramente disciplinarias, por lo que el artículo 2 del protocolo núm. 7 al Convenio Europeo de Derechos Humanos no sería aplicable [Bouazza, 2023b].

V. PROCEDIMIENTO ANTE EL JUZGADO *A QUO*

5.1. Plazo y lugar de presentación

El recurso de apelación debe interponerse en el plazo de 15 días hábiles⁸ desde que se notificó la sentencia contra la que se interpone (art. 85.1 LJCA). Se interpone ante el Juzgado que ha dictado la resolución que se impugna.

En base al artículo 268 LOPJ, el escrito deberá presentarse en la sede del órgano jurisdiccional.

5.2. Interposición del recurso

5.2.1. Contenido del escrito de interposición

El escrito de interposición deberá contener la identificación de la resolución que se recurre que, como es obvio, deberá ser impugnabile, esto es, deberá ser una de entre las que legalmente se contemplan. De ahí la importancia de su identificación. Podrá recurrir la totalidad de la resolución o parte de ella, indicándolo en el escrito.

El escrito de interposición deberá contener las alegaciones en las que se fundamenta el recurso e indicar los pronunciamientos que impugna. Si en

⁸ En base al artículo 130 LEC, el *dies a quo* (día inicial) desde el que debe empezar a contarse el plazo es el día siguiente hábil al de la notificación de la sentencia susceptible de recurso. El *dies ad quem* es el último día hábil del plazo indicado. En base a los artículos 182.1 y 183 LOPJ y 130 de la LEC, son inhábiles los sábados y los domingos, todos los días del mes de agosto a los efectos de los plazos regulados por la LJCA, salvo para el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales, los días 24 y 31 de diciembre y los días de fiesta nacional, así como los festivos laborales en la correspondiente comunidad autónoma o localidad.

el escrito de interposición se alega la infracción de las normas o garantías, según el artículo 459 LEC «(...) deberá citar las normas que se consideren infringidas y alegar, en su caso, la indefensión sufrida» y acreditar que se denunció la indefensión, si hubo oportunidad procesal para ello, como exige *in fine* ese mismo precepto. Se trata de una exigencia quizá excesiva. Como dijo el TC en su sentencia 100/1999, de 31 de mayo, FJ 2.º, para la admisión de un recurso no debiera exigirse la cita del precepto si puede deducirse de la cita de motivos procesales o formales como de fondo. Igualmente, el TEDH ha dicho que no se deberán interpretar las normas que regulan la admisión de los recursos de una manera rigorista. Debe darse una relación de proporcionalidad entre las limitaciones impuestas al derecho de acceso a un tribunal y las consecuencias de su aplicación, (sentencias *Sáez Maeso c. España*, de 9 de noviembre de 2004 y *Salt Hiper S.A. c. España*, de 7 de junio de 2007, en materia de casación). En *Sáez Maeso*, en concreto, el TEDH considera que España ha violado el Derecho a un proceso justo por la inadmisión de un recurso de casación por incumplimiento de la obligación de precisar el motivo sobre el cual se fundaba el recurso con invocación expresa del apartado pertinente del artículo 95 de la LJCA 1956.

El escrito de interposición en la apelación no tiene el carácter de escrito de preparación o de anuncio. No es necesario que los motivos por los que se impugna la sentencia apelada consten de una determinada forma. Es suficiente con su alegación.

5.2.1.1. El escrito deberá contener una crítica a la sentencia. Aplicación del principio *pro actione*

El apelante no podrá pretender simplemente la revocación de la sentencia de instancia, sino que deberá justificar el porqué.

El escrito de apelación no deberá consistir en una mera reproducción de los argumentos sostenidos en la instancia ya que no permitiría conocer al apelado los argumentos del apelante que discuten la adecuación a derecho de la sentencia que le favorece, por lo que no podría plantear su oposición de una manera conforme. La crítica a la sentencia de instancia debe ser material.

Sin embargo, podemos encontrar resoluciones a favor del principio *pro actione* en las que el órgano judicial admite a pesar de que el recurrente no ofrece una crítica a la sentencia de instancia, sino que se limita a repetir los argumentos del escrito de demanda de instancia, aprecia las infracciones de oficio. Así, por ejemplo, la Sentencia TSJ CyL núm. 201/2018, de 14 septiembre, rec. Apelación 103/2018. En el caso en el que se presenta el escrito de alegaciones, pero no se realiza la oportuna crítica a la sentencia de instancia, el TS también ha reconocido que, en base al artículo 24 CE, entrará a conocer sobre el fondo de la pretensión, reforzando así el carácter de segunda instancia de esta vía. Así, cabe citar la STS 1003/1994, de 18 de febrero.

Y es que incluso en ausencia de escrito de alegaciones, persiste la obligación el tribunal *ad quem* de revisar la legalidad de la sentencia apelada, bien que en los términos de la regulación del recurso de apelación y su interpretación jurisprudencial. En este sentido, cabe citar la STS 18179/1990, de 21 de mayo. En todo caso, el tribunal de apelación debe realizar de oficio un control de los vicios de nulidad de pleno derecho del acto impugnado.

Sin embargo, algunas sentencias han considerado que la falta de escrito de alegaciones, la falta de razonamiento en el escrito de interposición (art. 85.1 LJCA) o la ausencia de crítica a la sentencia impugnada, si bien no implica un desistimiento expreso del apelante pues el tribunal puede realizar un control de oficio de los vicios de nulidad radical, supone un desistimiento implícito ya que impide al tribunal de apelación pronunciarse sobre la temática del proceso acontecido en la instancia.

5.2.1.2. La crítica a la sentencia deberá referirse a las afirmaciones de hecho y a las afirmaciones de derecho

La jurisprudencia menor habrá exigido en este sentido que, en base al artículo 85.1 LJCA, las alegaciones en las que se fundamente el recurso no solo deben centrarse en las cuestiones de fondo, sino que también en los posibles errores de hecho de la sentencia, defectos de procedimiento y errores de derecho, referidos, por ejemplo, a la errónea interpretación del derecho y de la aplicación de la ley. Debemos entender, por tanto, que no ha habido subsanación (138 LJCA).

5.2.1.3. Revisión de la valoración de la prueba

En apelación es posible la revisión de la prueba, como claramente ha reconocido el TS desde bien temprano. Así, cabe citar la STS 6599/1986, de 28 de noviembre. Esta sentencia reconoce que la naturaleza ordinaria del recurso de apelación equivale a un nuevo y total examen del pleito tanto en el aspecto fáctico como en el jurídico, lo que obliga al Tribunal *ad quem* a asumir el conocimiento de todo el litigio. Podrá valorar los elementos probatorios y apreciar las cuestiones debatidas según su propio criterio, pero no sobre otras cuestiones que no se suscitaron, en base al principio de congruencia, como sabemos. En la jurisprudencia menor reciente, si bien algunas sentencias asumen el carácter ordinario y plenario de la apelación también en materia de prueba, otras adoptan una postura más restrictiva, aceptando la revisión de la prueba solo en los casos de error manifiesto (Bouazza, 2023a, p. 141).

5.2.1.4. El proceso en apelación implica un nuevo juicio en el que no podrán dilucidarse cuestiones nuevas (*Apellatione pendente nihil innovetur*)

El TC ha indicado que no es admisible, en esta fase del proceso, plantear, sin más el debate sobre los mismos términos en que lo fue en primera instancia, como si en ella no hubiera recaído sentencia, pues con ello se desnaturaliza la función del recurso, el recurso de apelación es un *novum iudicium* (Sentencia del TC 1998\101, de 18 de mayo). Empero, permite la revisión *ex novo* de los hechos y de las pruebas practicadas y, por consiguiente, valorar aquellos y éstas en conciencia, pudiendo llegar a un pronunciamiento contrario al efectuado en la instancia (Auto del TC 122/98, de 1 de junio) siempre teniendo en cuenta que la apelación «(...) debe encuadrarse dentro de las pretensiones ejercitadas en ambas instancias», como también subraya el TC (STC 54/1985, FJ 7.º; ATC 265/1993, de 26 de julio, FJ 3.º), que delimitan el ámbito de la cognitio judicial en la segunda instancia (SSTS 12073/1990, de 1 de diciembre; 6073/1997, de 13 de octubre, rec. apelación 5/1992, 1662/2024, de 21 de octubre, rec. casación 7491/2022, entre otras).

En términos generales, el debate deberá centrarse en el acierto o desacierto de la resolución adoptada para la estimación o desestimación de la demanda. Sin embargo, las pretensiones sostenidas en la apelación no pueden separarse de las planteadas en la instancia, basarse en fundamentos jurídicos diferentes o plantear cuestiones nuevas.

5.3. Admisión del recurso

En base al artículo 85.2 LJCA, el secretario judicial dictará auto de admisión del recurso si cumple con los requisitos establecidos en el párrafo 1 del artículo 85. Esto es, el Secretario Judicial comprobará si la sentencia es recurrible en apelación y realizará un control formal del escrito. Contra este auto no cabe recurso. El secretario dará traslado del auto de admisión a las demás partes con la finalidad de que pueda formular la oposición, para lo que se ofrece un plazo de quince días. Si el escrito de interposición adoleciera de algún requisito de forma, podrá ser subsanado (art. 243.4 LOPJ).

Si el Secretario Judicial considera que el recurso no cumple con los requisitos establecidos en el 85.1, lo pondrá en conocimiento del Juzgado que, realizará el control formal del cumplimiento de los requisitos exigidos y si lo estima oportuno, denegará la admisión por medio de auto (véase, *a sensu contrario*, la STC 182/2003, de 20 de octubre).

Por consiguiente, la admisión será decidida por el Secretario Judicial, sin intervención del Juzgado, mientras que la inadmisión requerirá el juicio del Secretario Judicial y del Juez, decidiendo este en último término.

Téngase en cuenta que, en la redacción original de la LJCA, el Juzgado debía decidir en cualquier caso acerca de la admisión o inadmisión. La Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, traspasa la competencia sobre la admisión del juez al secretario judicial. En cualquier caso, esta inadmisión se realiza sin dar audiencia al recurrente, esto es, sin contradicción, lo que supone, a priori, una interferencia en sus derechos relativos al proceso. Esta circunstancia se salva, de alguna manera, con la posibilidad de la interposición de un recurso de queja.

5.4. Recurso de queja contra la decisión de inadmisión del recurso de apelación

Contra la decisión de inadmisión, podrá interponerse un recurso de queja, que se tramitará según lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil en los artículos 494 y 495. Por el contrario, si no se interpone recurso de queja, la sentencia de instancia gana firmeza. El contenido del escrito de interposición del recurso de queja debe referirse a las causas por las que se inadmitió, sin perjuicio de que se enlace con los derechos y garantías procesales reconocidos en los artículos 6 CEDH y 24 CE, ya que lo sustancial será decidido en la resolución del recurso de apelación.

El recurso de queja podrá ser estimado, en cuyo caso, continuará el procedimiento en apelación. Si es desestimado, el auto por el que se resuelve no será susceptible de recurso y la sentencia de instancia ganará firmeza. En este caso, si se ejecutó provisionalmente la sentencia recurrida, dejarán de tener efecto las medidas cautelares que se hayan podido adoptar para paliar los posibles perjuicios de dicha ejecución pudiera causar.

El órgano competente para conocer del recurso es el tribunal *ad quem*, esto es, la sala contenciosa de los tribunales superiores de justicia, si se impugna una sentencia de un juzgado, y la sala contenciosa de la audiencia nacional, si se impugna una sentencia de los juzgados centrales. Se trata, por tanto, de un recurso devolutivo. No tiene efectos suspensivos, es decir, no paraliza el desarrollo de las actuaciones.

Hay que apuntar que la Ley 37/2011 suprimió el recurso previo de reposición a la interposición del recurso de queja.

La estimación del recurso de queja implica la anulación de la decisión de inadmisión del recurso de apelación por el juzgado *a quo*. Se evita que la resolución impugnada gane firmeza hasta la resolución del recurso de apelación.

La LEC no contempla prevé un trámite de audiencia a las partes.

5.5. Oposición

Una vez admitido el recurso, el Secretario Judicial da traslado a las demás partes para que en el plazo de 15 días presenten el escrito de oposición (art. 85.2 LJCA), en el que podrán (art. 85.4 LJCA):

- a) Oponerse a la admisión, al considerar que se admitió indebidamente. La parte apelada no solo defenderá la sentencia recurrida, sino que podrá plantear nuevamente las cuestiones de forma y de fondo, contestando a los motivos alegados por la recurrente, que impliquen la desestimación de las pretensiones de la parte contraria (SSTS 7844/1993, de 22 de noviembre y 16944/1993, de 22 de noviembre). El letrado o letrada de la Administración de Justicia ofrecerá vista al apelante por plazo de cinco días con respecto a esta alegación.
- b) Impugnar la sentencia apelada en los aspectos que considera que le perjudican (85.4 LJCA), incluidos los posibles pronunciamientos que han quedado sin juzgar (Ayala, 2023), por lo que debe concurrir el gravamen legitimador, como antes se ha apuntado. Hay que subrayar a este respecto que el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, sustituye la mención a la adhesión a la apelación, por la impugnación de la sentencia, como ya realizaba la Ley de Enjuiciamiento Civil.

La impugnación de la sentencia por la parte apelada —insisto, la anterior adhesión a la apelación— puede implicar una excepción a la prohibición de la *reformatio in peius* ya que la situación del apelante al final del proceso puede ser más perjudicial que la inicial, tras la sentencia de instancia que apela. Solo permanecerá la prohibición de la *reformatio in peius* en cuanto a los pronunciamientos de la sentencia de instancia no recurridos, es decir, en base a los cuales las partes no hayan manifestado que les perjudica o haya ocasionado un gravamen.

★★★

Tanto en los escritos de interposición como de alegaciones las partes podrán solicitar, además del recibimiento del pleito a prueba, la celebración de una vista, que se presenten conclusiones o que el recurso se declare concluso para sentencia o señalamiento para votación y fallo.

VI. PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL *AD QUEM*

Una vez transcurridos los plazos a los que se refieren los artículos 85.2 LJCA y 85.5 LJCA, sobre la formalización de la oposición y la presentación de las alegaciones del apelante al escrito de oposición, el Juzgado remite los autos y el expediente administrativo y los escritos de interposición y oposición ante la Sala competente. Y emplaza a las partes para su comparecencia en el plazo de treinta días ante dicha Sala, que resolverá lo que proceda sobre la discutida admisión, a la que me referiré más adelante, o sobre el recibimiento del pleito a prueba (art. 85.5 LJCA).

El apelante y el apelado podrán solicitar la práctica de prueba en los escritos de interposición y oposición. La Sala decidirá su práctica, de conformidad con las normas generales, con citación de las partes (art. 85.5 y 6). Solo procede la práctica de pruebas en segunda instancia que se hubieren denegado o no hubieren sido debidamente practicadas en primera instancia por causas no imputables a las partes (85.3 LJCA). Esto es, si se hubiere denegado la práctica de la prueba en la instancia o no se hubiere practicado por causas imputables a las partes, no se admitirá su práctica. A este respecto, hay que tener en cuenta el artículo 460.2 LEC que, con carácter supletorio, especifica la posibilidad de realización de las siguientes pruebas:

«1.^a Las que hubieren sido indebidamente denegadas en la primera instancia, siempre que se hubiere intentado la reposición de la resolución denegatoria o se hubiere formulado la oportuna protesta en la vista.

2.^a Las propuestas y admitidas en la primera instancia que, por cualquier causa no imputable al que las hubiere solicitado, no hubieren podido practicarse, ni siquiera como diligencias finales.

3.^a Las que se refieran a hechos de relevancia para la decisión del pleito ocurridos después del comienzo del plazo para dictar sentencia en la primera instancia o antes de dicho término siempre que, en este último caso, la parte justifique que ha tenido conocimiento de ellos con posterioridad.»

Por lo demás, como he avanzado antes, las partes podrán solicitar que se celebre vista, que se presenten conclusiones o que el proceso sea declarado concluso, sin más trámites, para sentencia.

Si una de las partes solicita la celebración de la vista y la otra la de conclusiones, la sala decidirá lo que considere pertinente.

VII. TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

7.1. Terminación normal

El artículo 80.3 LJCA, referido a la tramitación de los recursos de apelación contra autos, remite en su totalidad al régimen contemplado para el recurso de apelación contra sentencias, con lo que no dice nada sobre la forma que adoptará la resolución del recurso. La cuestión se resuelve supletoriamente por el artículo 465 LEC establece que «El Tribunal resolverá sobre el recurso de apelación mediante auto cuando el mismo hubiera sido interpuesto contra un auto y mediante sentencia en caso contrario».

La resolución deberá ser congruente con las alegaciones de las partes en los escritos de interposición y oposición o impugnación por la apelada y lo probado (art. 67 LJCA).

Al resolver el recurso no podrá decidir sobre cuestiones nuevas planteadas por las partes en sus escritos de interposición, oposición, en el trámite de vista o conclusiones en virtud del principio de la prohibición de la *mutatio libelli*. No obstante, la Sala podría plantearlas de oficio si las considerara relevantes para la solución de la controversia, en base al artículo 33.2 LJCA. En efecto, este precepto, tras prever en su párrafo 1 que «Los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo juzgarán dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición», reconoce en su párrafo 2.º la posibilidad de que el juez pueda decidir en base a cuestiones no planteadas por las partes, que sean decisivas para la solución del caso, siempre ofreciendo un plazo de audiencia a las partes, en los siguientes términos:

«2. Si el Juez o Tribunal, al dictar sentencia, estimare que la cuestión sometida a su conocimiento pudiera no haber sido apreciada debidamente por las partes, por existir en apariencia otros motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición, lo someterá a aquéllas mediante providencia en que, advirtiéndole que no se prejuzga el fallo definitivo, los expondrá y concederá a los interesados un plazo común de diez días para que formulen las alegaciones que estimen oportunas, con suspensión del plazo para pronunciar el fallo. Contra la expresada providencia no cabrá recurso alguno»

El TS en casación habrá entendido que, en base al principio *iura novit curia*, la consideración de la invalidez de una norma jurídica relevante para la solución del caso, que no fue planteada por las partes, no supone una infracción del artículo 33 LJCA. Y es que las potestades de los jueces y los tribunales en la inaplicación y declaración de ilegalidad de las disposiciones reglamentarias, tienen carácter prevalente. Así lo ha planteado en sus Sentencias 1551/2022, de 23 de noviembre, rec. casación 7929/2021; 68/2023, de 23 de enero, rec. casación 2094/2021; y 69/2023, de 23 de enero, rec. casación 2733/202. En la

primera de las sentencias citadas, el tribunal inferior decidió el caso en base a la declaración de nulidad de un instrumento urbanístico, decisivo para la solución del caso, bien que dicha nulidad no fue declarada por las partes. Valdrá la pena la exposición del razonamiento del TS (FJ 6.º):

«(...) la Sala de instancia, que tenía pendiente de resolver el recurso de apelación deducido frente al convenio de ejecución y gestión, tomó conocimiento de que el Tribunal Supremo —en sus SSTs núm. 205/2021 y núm. 206/2021, ambas de 16 de febrero (dictadas en los recursos de casación 8387/2019 y 8388/2019, respectivamente)— había confirmado las sentencias dictadas por aquella Sala y, por tanto, la nulidad de la norma de planeamiento cuya ejecución constituía el objeto del referido convenio. Por tanto, en este caso, la noticia de la firmeza de la declaración de nulidad —y consecuente expulsión del mundo jurídico— de la norma reglamentaria de planeamiento la obtuvo la Sala de instancia directamente, sin necesidad de que le fuera comunicada por las partes. A este respecto, sin embargo, conviene dejar constancia de que, a la luz de la doctrina establecida en la STS 1.422/2021, lo realmente importante no es la forma en que la Sala de instancia toma conocimiento de la declaración de nulidad, sino el que tal declaración pudiera o no resultar condicionante o decisiva para resolver el recurso de apelación.

Y, una vez conocida esa circunstancia, la Sala de instancia planteó a las partes la “tesis” del artículo 33.2 LJCA, dando a aquéllas la posibilidad de alegar lo que tuvieran por conveniente al respecto.

Pues bien, al margen de que el artículo 33.2 esté ubicado sistemáticamente dentro de las previsiones de la LJCA relativas al recurso contencioso-administrativo y no entre las referidas al recurso de apelación, es evidente que el ofrecimiento a las partes de la posibilidad de alegar sobre una cuestión crucial para la resolución del recurso, como es la de precisar las consecuencias que para el propio pleito tiene la desaparición de la norma aplicable, que prestaba cobertura al convenio parcialmente impugnado en apelación, no puede sino redundar en beneficio del derecho de defensa de las partes.

Y, en todo caso, no debe perderse de vista que esa cuestión, la de la determinación de la norma aplicable, es, por un lado, indisponible para las partes y, por tanto, queda fuera de sus pretensiones; y, por otro, que es de obligada averiguación y observancia para el propio tribunal, en virtud del principio *iura novit curia*. En este sentido, baste recordar —por citar solo algunas de las múltiples sentencias dictadas al respecto— que la STS núm. 1.530/2016, de 27 de junio (RC 704/2015), reproduciendo la doctrina establecida en la STS de 23 de marzo de 2015 (RC 4396/2012), razonaba del siguiente modo:

“La determinación de la normativa vigente y aplicable al supuesto enjuiciado no es disponible ni para la parte ni para el tribunal que enjuicia una pretensión. De modo que el Tribunal al que se le somete una contienda está obligado, y no meramente facultado, a aplicar las normas jurídicas que considere procedentes con independencia de las invocadas por las partes. Ni el principio de congruencia se vulnera por el hecho de que los Tribunales

basen sus fallos en normas jurídicas distintas de invocadas por las partes, pues el principio *iuria novit curia* faculta al órgano jurisdiccional a eludir los razonamientos jurídicos de las partes siempre que no altera la pretensión ni el objeto de discusión, ni resulta necesario acudir en tales casos a la previsión contenida en el artículo 33 de la Ley de Jurisdicción, pues de nuevo el principio *iura novit curia* excusa al órgano jurisdiccional de ajustarse a los razonamientos jurídicos aducidos por las partes, siempre que no se altere la *causa petendi* ni se sustituya el *thema decideni* (...).”

A la luz de esta doctrina cabe colegir, por tanto, que el planteamiento de la “tesis” del artículo 33.2 LJCA no era estrictamente obligatorio en este supuesto para el tribunal, dado que lo que se sometía a la consideración de las partes era, esencialmente, una cuestión referida directamente al derecho aplicable al caso. Pero, ello no impide en modo alguno el citado ofrecimiento a las partes, ni convierte en inválido el trámite realizado.

En consecuencia, si en virtud de una circunstancia sobrevenida, esto es, después de interpuesto el recurso de apelación contra el convenio de ejecución y gestión, se aprecia por el tribunal competente para resolver dicho recurso que la norma que prestaba cobertura al convenio parcialmente impugnado en apelación ha dejado de existir por haber sido objeto de una declaración de nulidad de pleno derecho —que, además, ha alcanzado firmeza tras dictarse sentencia por el Tribunal Supremo—, resulta obligado para el tribunal de apelación aplicar la consecuencia procesalmente procedente, que no es otra que la de entender que el convenio de ejecución de dicha norma debe reputarse inexistente desde su origen por falta de objeto y causa, y que, por tanto, ha desaparecido sobrevenidamente el objeto del recurso.

Es más, de no hacerse así, se estaría impidiendo, materialmente, que la mencionada sentencia del Tribunal Supremo pudiera desplegar los efectos que le son propios».

Aunque el TS subraya que la determinación de la norma aplicable al caso es una potestad más amplia que la conferida en el artículo 33.2 LJCA, el TS no ve problemático que se haya ofrecido el plazo de alegaciones que contempla este precepto, ya que redundando en los derechos de defensa de las partes. Lo expone en los siguientes términos (FJ 6.^o):

«el ofrecimiento a las partes del trámite del artículo 33.2 LJCA para que puedan alegar sobre la incidencia en el recurso de apelación de dicha nulidad no es imprescindible, pero en modo alguno puede considerarse que tal ofrecimiento esté prohibido legalmente o sea perjudicial para las partes, redundando su otorgamiento —por el contrario— en beneficio del derecho de defensa de las partes»⁹.

⁹ Sobre este tema, véase el trabajo de Alejandro D. Leiva López, «El planteamiento de la tesis del artículo 33 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Revista General de Derecho Administrativo* 65, 2024.

La sentencia pronunciará alguno de los siguientes fallos: inadmisión, estimación o desestimación (art. 68 LJCA).

7.1.1. *Inadmisión*

Como antes he adelantado, la sala de lo contencioso competente «resolverá, en su caso, lo que proceda sobre la discutida admisión del recurso (...)» (art. 85.5 LJCA).

Según este precepto, en relación con el 85.4 LJCA, la Sala competente para resolver el recurso del TSJ o de la AN, podrá inadmitir el recurso, si la admisión decidida por el Juzgado de lo Contencioso o el Juzgado Central ha sido discutida por la parte apelada en el escrito de oposición. Téngase en cuenta que tras la inadmisión del órgano *a quo*, el órgano *ad quem* puede haber admitido en resolución del recurso de queja pese a lo cual puede adoptar una decisión contraria en esta fase del procedimiento. Se trata de algo que no se compadece con el derecho a una buena administración de justicia de las partes y de los ciudadanos en general, ni con el derecho a la tutela judicial efectiva de las partes.

Los escritos que el tribunal *ad quem* tendrá en consideración para decidir sobre la concurrencia de los requisitos para la admisión del recurso son el auto de admisión ante el tribunal *a quo*, el escrito de interposición y el escrito de oposición.

7.1.2. *Desestimación*

Con la desestimación, se rechaza el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de instancia.

Como ocurre con la inadmisión, la desestimación del recurso implicará la firmeza de la resolución recurrida. Igualmente, concluyen las posibles medidas cautelares y contracautelares, así como de ejecución provisional, que se hayan podido adoptar.

7.1.3. *Estimación*

Si la resolución, ya sea una sentencia o un auto, es estimatoria, es decir, acepta los motivos de apelación alegados por la recurrente, el tribunal de apelación anulará la sentencia de instancia y resolverá el caso de conformidad con las pretensiones formuladas por las partes. Específicamente, si la sentencia de apelación revoca la sentencia de instancia por la que se inadmitió, deberá resolver sobre el fondo, en virtud del principio de economía procesal (85.10 LJCA), sustituyendo su decisión, total o parcialmente, por la resolución dic-

tada en primera instancia, en relación con todas las cuestiones que decidió o debió decidir, lo que incluye las pretensiones sostenidas en la instancia aunque no fueran reproducidas expresamente en apelación, como he indicado antes. Sin embargo, la posibilidad de decidir sobre el fondo está condicionada a que disponga de elementos suficientes para decidir. Asimismo, si la decisión del tribunal de apelación implica una eliminación sustancial del debate procesal en la instancia, la sentencia estimatoria deberá remitir al tribunal de instancia para que decida sobre el fondo de la cuestión planteada, en base al principio del doble grado de jurisdicción.

No se admitirá la *reformatio in peius*, excepto si las partes ostentan a su vez la condición de apelantes y apeladas, como se ha dicho (art. 465.5 LEC).

Si estima un recurso de apelación contra una resolución en la que se impugnó indirectamente una disposición de carácter general, deberá declarar la nulidad de la misma, si tuviere competencia. Si no tuviere competencia, deberá plantear la cuestión de ilegalidad ante el órgano jurisdiccional competente (art. 27 LJCA). En cualquier caso, la declaración de nulidad solo deberá afectar a los preceptos de la disposición reglamentaria en los que se fundamentó el acto administrativo que dio origen al proceso de instancia.

7.2. Terminación anormal

El procedimiento puede concluir por desistimiento del apelante al recurso (450 LEC). Implicará, asimismo, el desistimiento de la ejecución provisional de la sentencia de instancia, si la hubiera solicitado, ya que la deja sin contenido ni objeto. Dejaría sin efecto, también, las posibles medidas cautelares adoptadas. El desistimiento puede darse en cualquier momento antes de dictar sentencia. Asimismo, el procedimiento terminará si el recurrente no comparece ante el tribunal *ad quem*.

Si hubiere varios recurrentes, el desistimiento afectará únicamente a quienes lo ejerzan, de tal manera que la resolución judicial recurrida no ganará firmeza, sino que se entenderá que la acción judicial ha sido abandonada por aquellos que desisten. (art. 450.2 LEC).

El artículo 74.6 LJCA, según el cual, «El desistimiento no implicará necesariamente la condena en costas», ofrece un margen de arbitrio en la determinación de la condena en costas al que desiste, en el que deberá tenerse en consideración si ha habido temeridad o mala fe (art. 139.1 LJCA).

Como se ha glosado más arriba, la jurisprudencia del TS y la jurisprudencia menor han considerado que se da un desistimiento implícito o tácito cuando el escrito de interposición carece de una crítica a la sentencia alegada. La jurisprudencia del TC también ha considerado que la falta de comparecencia del recurrente en el trámite de vista implicará un desistimiento tácito del recurso o una presunción de abandono. Se trata de una presunción *iuris tantum*, como subraya también la STC 194/2015, de 21 de

septiembre (FJ 6.º). En cambio, si el recurrido no comparece no afectará al resultado del proceso.

El desistimiento del apelado parece que técnicamente encontraría más dificultades. No obstante, podrá darse, de manera indirecta, si renuncia al derecho que le reconoce la sentencia de instancia, lo que tendría como efecto el desistimiento al proceso del recurso de apelación.

El desistimiento tendrá como consecuencia la firmeza de la sentencia recurrida y producirá plenos efectos.

La jurisprudencia ha reconocido asimismo el allanamiento (art. 75 LJCA) y la satisfacción extraprocésal de la pretensión (art. 76 LJCA) en supuestos en los que la Administración es la apelante.

Cabe también la caducidad en base a la aplicabilidad supletoria de la LEC. Si bien el artículo 236 LEC recoge el principio de impulsión de oficio, en el bien entendido de que «La falta de impulso del procedimiento por las partes o interesados no originará la caducidad de la instancia o del recurso», el artículo siguiente, el 237.1 LEC, dice que la falta de actividad procesal durante un año en procedimientos en segunda instancia produce la caducidad de la instancia, en los siguientes términos:

«Se tendrán por abandonadas las instancias y recursos en toda clase de pleitos si, pese al impulso de oficio de las actuaciones, no se produce actividad procesal alguna en el plazo de dos años, cuando el pleito se hallare en primera instancia; y de uno, si estuviere en segunda instancia o pendiente de recurso extraordinario por infracción procesal o de recurso de casación».

La caducidad no se producirá por circunstancias de fuerza mayor o por causas no imputables a las partes, como se deriva del 237.1 LEC y confirma el artículo 238 LEC.

Sin embargo, las dilaciones procesales normalmente serán imputables a los órganos judiciales intervinientes en el proceso.

Una vez dictado un auto de inadmisión por caducidad del procedimiento difícilmente podrá replantearse un recurso contra el mismo asunto en virtud de la teoría del acto consentido, recogida en el artículo 28 LJCA, según el cual: «No es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma».

El procedimiento en apelación también podrá concluir mediante una clausura anticipada por pérdida sobrevenida del objeto en toda una serie de casos como, por ejemplo, los siguientes:

- a) Por la derogación de la norma en la que se basaba el acto administrativo, su anulación por sentencia firme, así como la anulación del acto administrativo en una sentencia anterior. Estos supuestos se recogen

en el artículo 72.2 LJCA, en virtud del cual: «La anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las personas afectadas. Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada. También se publicarán las sentencias firmes que anulen un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas».

- b) Por resolución del recurso de apelación contra la sentencia de la instancia, cuando se interpuso, a su vez, un recurso de apelación contra el auto de ejecución provisional de la misma.
- c) Por sentencia dictada en otro proceso que deja sin contenido el recurso. En efecto, la extensión de los efectos de una sentencia a supuestos acumulados implicará la pérdida sobrevenida del objeto de los posibles recursos de apelación interpuestos. Esta posibilidad se contempla en el artículo 37.2 LJCA.
- d) Por evanescencia del supuesto de hecho. Por ejemplo, por fallecimiento del recurrente o de la persona que tutela en nombre de la cual interpone el recurso (STSJ Madrid 5997/2021, de 9 de junio, rec. apelación 203/2021).

Si el tribunal *ad quem* detecta infracciones de carácter procesal que constituyen vicios de nulidad radical podrá declarar la nulidad de actuaciones, mediante providencia, con retroacción de las actuaciones al momento en el que se hubieren producido. Si los vicios fueran convalidables con las alegaciones y la prueba practicada, se resolverá sobre el fondo en la segunda instancia (240 LOPJ, 465.4 LEC, 85.10, a *sensu contrario*). En el caso de que el tribunal de apelación observe vicios de nulidad radical en el procedimiento administrativo, resolverá sobre el fondo declarando su nulidad y de la resolución a la que dio lugar y ordenará la retroacción al momento del procedimiento en el que se cometió el vicio.

VII. FINAL

El recurso de apelación contencioso-administrativo atiende a un modelo de segunda instancia limitada porque a) solo cabe contra las resoluciones que se indican en la Ley, que superen la cuantía de 30.000 euros, con algunas destacadas excepciones; y b), porque si bien supone un nuevo juicio, no implica un nuevo análisis del asunto, sino una revisión de la adecuación a derecho de la resolución impugnada.

El criterio de la cuantía es una limitación que admite excepciones adicionales a las contempladas *ex lege*. Aquellos asuntos que no lleguen a la cuantía exigida podrán ser recurridos en apelación bien que, probablemente,

sean inadmitidos. No obstante, cabe la posibilidad de que la admisión sea posible en virtud de la importancia del asunto como, por ejemplo, en materia sancionadora, como exige el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y se ha razonado en el ámbito de los Tribunales Superiores de Justicia.

La Ley exige que el escrito de interposición sea razonado y la jurisprudencia ha establecido que la parte apelante deberá centrar su recurso en infracciones de hecho, de derecho y procesales de las que adolece la sentencia de instancia, sin las limitaciones se establecen en casación. El tribunal superior, además, deberá centrar su decisión en los contornos de las pretensiones de las partes. No obstante, el tribunal *ad quem*, con la finalidad de dictar una resolución justa, deberá resolver en base a las normas que sean aplicables aunque no hayan sido indicadas convenientemente por las partes, resolver teniendo en cuenta la declaración de invalidez de una norma, aunque no haya sido alegada por las partes, formular argumentaciones no planteadas por las partes, al hilo de las aportadas por las mismas, plantear motivos que sean decisivos para la solución del caso y tener en consideración el debate acontecido en la instancia en todos sus extremos, incluidos aquellos aspectos que no hayan sido alegados por las partes en apelación pero que sean fundamentales para la solución del caso.

La regulación del recurso de apelación contenida en la LJCA y, supletoriamente, en la LEC, ofrece un destacado ámbito de discreción al órgano judicial en la admisión y resolución de los asuntos con lo que el buen funcionamiento de este instrumento de impugnación dependerá de la interpretación más amplia o más restrictiva que realicen al servicio del derecho a una tutela judicial que debe ser efectiva.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Ayala, E. (2023). La adhesión a la apelación en el orden contencioso-administrativo. A propósito de la sentencia del Tribunal Supremo núm. 1648/2022, de 14 de diciembre. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez* 61.
- Bouazza (2023a). *El recurso de apelación contencioso-administrativo*. Civitas.
- Bouazza (2023b). Sanciones disciplinarias y recurso de apelación. En *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador*. Civitas.
- Bouazza (2021). *La casación en el contencioso-administrativo*. Civitas.
- Casado, L. (2019). *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones*. Tirant lo Blanch.
- Cobrerós, E. (2020). El doble grado de jurisdicción para las sanciones administrativas graves, una imperiosa exigencia convencional y constitucional. *RVAP* 118.
- Coscolluela, L. (2024) *Manual de Derecho Administrativo II*. Civitas.
- Díaz-Picazo (2019). Reflexiones sobre la justicia administrativa en España. En *20 años de la Ley de lo Contencioso-Administrativo: Actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. INAP.

- Fernández, R. (2016). Artículo 80. *Comentarios a la Ley de la jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Tirant lo Blanch.
- Fernández, T-R. (2018). Una reflexión necesaria sobre una experiencia todavía corta. *RAP* 207.
- González, J. (2016). *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* 8.^a. Civitas.
- Leiva, A. (2024). Hacia un nuevo modelo de función pública en España. *RVAP* 129.
- Lozano, B. (2020). La sentencia *Saqueti Iglesias c. España* impone la introducción de la doble instancia para el enjuiciamiento de las sanciones administrativas. *RAP* 213.
- Soldevilla, S. (2020). Sentencia de gran impacto: Asunto Saqueti Iglesias c. España. STEDH de 30 de junio de 2020. *AA* 1.
- Martínez de Pisón (1998). Artículo 84. *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-Administrativa de 1998*. *REDA* 100.
- Sala; Xiol; Fernández (2013). *Derecho procesal administrativo. Comentarios integrales a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Tomo III Procedimiento y recursos en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Arts. 52 a 85 LJCA)*. Bosch.
- Santamaría, J. A. (2010). *La Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Comentario*. Iustel.