

# **Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa Comentada**

*Autor:*

**Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda**  
Magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Cuarta Edición: Julio de 2021

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45)

ISBN: 978-84-18405-99-0

Depósito legal: M-20058-2021

PVP: 92,56 € (IVA incluido)

Imprime: Printing '94

© LEFEBVRE-EL DERECHO

LEFEBVRE-EL DERECHO, S.A.

C/ Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid

**COLECCIÓN** TRIBUNAL SUPREMO

# Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

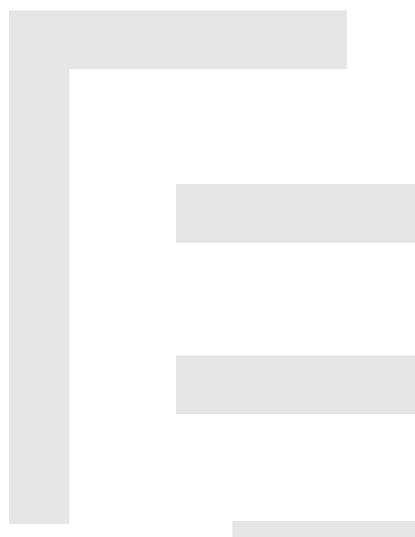
Comentada, con jurisprudencia sistematizada  
y concordancias

4ª Edición

*Autor:*

Excmo. Sr. D. Dimitry Berberoff Ayuda  
Magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

 LEFEBVRE



# Plan general

## LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

	Número marginal
<b>Exposición de motivos</b>	
<b>Título I. Del orden jurisdiccional contencioso-administrativo</b>	1
Capítulo I. Ámbito	1
Capítulo II. Órganos y competencias	6
Capítulo III. Competencia territorial de los Juzgados y Tribunales	14
Capítulo IV. Constitución y actuación de las Salas de lo Contencioso-administrativo	15
Capítulo V. Distribución de asuntos	17
<b>Título II. Las partes</b>	18
Capítulo I. Capacidad procesal	18
Capítulo II. Legitimación	19
Capítulo III. Representación y defensa de las partes	23
<b>Título III. Objeto del recurso contencioso-administrativo</b>	25
Capítulo I. Actividad administrativa impugnabile	25
Capítulo II. Pretensiones de las partes	31
Capítulo III. Acumulación	34
Capítulo IV. Cuantía del recurso	40
<b>Título IV. Procedimiento contencioso-administrativo</b>	43
Capítulo I. Procedimiento en primera o única instancia	43
Sección 1ª. Diligencias preliminares	43
Sección 2ª. Interposición del recurso y reclamación del expediente	45
Sección 3ª. Emplazamiento de los demandados y admisión del recurso	49
Sección 4ª. Demanda y contestación	52
Sección 5ª. Alegaciones previas	58
Sección 6ª. Prueba	60
Sección 7ª. Vista y conclusiones	62
Sección 8ª. Sentencia	67
Sección 9ª. Otros modos de terminación del procedimiento	74
Capítulo II. Procedimiento abreviado	78
Capítulo III. Recursos contra resoluciones procesales	79
Sección 1ª. Recursos contra providencias y autos	79
Sección 2ª. Recurso ordinario de apelación	81
Sección 3ª. Recurso de casación	86
Sección 4ª. Recursos de casación para la unificación de doctrina [Derogada]	96
Sección 5ª. Recursos de casación en interés de la Ley [Derogada]	100
Sección 6ª. De la revisión de sentencias	101
Sección 7ª. Recursos contra las resoluciones del Secretario Judicial	102
Capítulo IV. Ejecución de sentencias	103
<b>Título V. Procedimientos especiales</b>	114
Capítulo I. Procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona	114
Capítulo II. Cuestión de ilegalidad	123
Capítulo III. Procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos	127
Capítulo IV. Procedimiento para la garantía de la unidad de mercado	127 bis
Capítulo V. Procedimiento para la declaración judicial de extinción de partidos políticos	127 quinquies

	<b>Número marginal</b>
<b>Título VI. Disposiciones comunes a los Títulos IV y V</b> .....	128
Capítulo I. Plazos .....	128
Capítulo II. Medidas cautelares .....	129
Capítulo III. Incidentes e invalidez de actos procesales.....	137
Capítulo IV. Costas procesales .....	139
<b>Disposiciones adicionales</b> .....	DAD
<b>Disposiciones transitorias</b> .....	DTR
<b>Disposiciones derogatorias</b> .....	DDE
<b>Disposiciones finales</b> .....	DFI
<b>Tabla Alfabética</b>	
<b>Índice por Epígrafes</b>	



Relación de reformas  
a la presente ley

**RELACIÓN DE REFORMAS A LA PRESENTE LEY**

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Ley 41/1999, de 12 de noviembre, sobre sistemas de pagos y de liquidación de valores.

Ley 1/2000, de 7 de enero. Ley de Enjuiciamiento Civil.

Ley Orgánica 4/2003, de 21 de mayo, complementaria de la ley de prevención y bloqueo de la financiación del terrorismo, por la que se modifican la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Ley 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte.

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial.

Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial.

Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras.

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Real Decreto-ley 11/2011, de 26 de agosto, por el que se crea la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria, se regula su composición y funciones, y se modifica el régimen jurídico del personal laboral de Aena.

Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal.

Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva.

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.

Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas.

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.

Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Ley 34/2015, de 21 de septiembre, de modificación parcial de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Sentencia 58/2016 del Tribunal Constitucional, Pleno, de 17 de Marzo de 2016.

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo.

Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.



Relación de preceptos  
modificados

**RELACIÓN DE PRECEPTOS MODIFICADOS**

Art.2 .....	Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre
Art.3 .....	Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero
Art.8 .....	.Ley 3/2020, de 18 de septiembre
Art.9 .....	Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo
Art.10 y 11 .....	.Ley 3/2020, de 18 de septiembre
Art.12 .....	Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre
Art.14 .....	Ley 37/2011, de 10 de octubre
Art.19 .....	Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio
Art.21 .....	Ley 34/2010, de 5 de agosto
Art.23 .....	Ley 42/2015, de 5 de octubre
Art.35 a 38.....	Ley 13/2009, de 3 de noviembre
Art.39 .....	Ley 29/1998, de 13 de julio
Art.40 y 42.....	Ley 13/2009, de 3 de noviembre
Art.44 .....	Ley 34/2010, de 5 de agosto
Art.45, 47 y 48 .....	Ley 13/2009, de 3 de noviembre
Art.49 .....	Ley 34/2010, de 5 de agosto
Art.51 a 57 y 59 .....	Ley 13/2009, de 3 de noviembre
Art.60 .....	Ley 37/2011, de 10 de octubre
Art.61 a 63, 74 y 76.....	Ley 13/2009, de 3 de noviembre
Art.78 .....	Ley 37/2011, de 10 de octubre
Art.79 .....	Ley 29/1998, de 13 de julio
Art.80 .....	Ley 2/2011, de 4 de marzo
Art.81 .....	Ley 37/2011, de 10 de octubre
Art.84 y 85.....	Ley 13/2009, de 3 de noviembre
Art.86 .....	Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio
Art.87 .....	Real Decreto-Ley 8/2021, de 4 de mayo
Art.87 bis.....	Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio
Art.87 ter.....	Real Decreto-Ley 8/2021, de 4 de mayo
Art.88 a 93.....	Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio
Art.94 a 101 .....	Derogados por Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio
Art.102.....	Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio
Art.102 bis.....	Sentencia 58/2016 del Tribunal Constitucional, Pleno, de 17 de Marzo de 2016
Art.104.....	Ley 37/2011, de 10 de octubre

---

Art.107 .....	Ley 13/2009, de 3 de noviembre
Art.108 .....	Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio
Art.109 .....	Ley 13/2009, de 3 de noviembre
Art.110 .....	Ley 20/2013, de 9 de diciembre
Art.111, 112, 116 a 119 y 122	Ley 13/2009, de 3 de noviembre
Art.122 bis.....	Ley 2/2011, de 4 de marzo
Art.122 ter.....	Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre
Art.122 quáter.....	Real Decreto-Ley 8/2021, de 4 de mayo
Art.124 a 127 .....	Ley 13/2009, de 3 de noviembre
Art.127 bis a 127 quater.....	Ley 20/2013, de 9 de diciembre
Art.127 quinquies.....	Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo
Art.128 y 131 .....	Ley 13/2009, de 3 de noviembre
Art.135 .....	Ley 37/2011, de 10 de octubre
Art.136 y 138 .....	Ley 13/2009, de 3 de noviembre
Art.139 .....	Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio
DAD 4ª .....	Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio
DAD 5ª .....	Ley 50/1998, de 30 de diciembre
DAD 7ª .....	Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre
DAD 8ª .....	Ley 13/2009, de 3 de noviembre
DAD 9ª .....	Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero
DAD 10ª.....	Ley 34/2015, de 21 de septiembre
DFI 3ª .....	Ley 50/1998, de 30 de diciembre



Ley 29/1998, de 13 de julio,  
reguladora de la Jurisdicción  
Contencioso-Administrativa

Exposición de motivos		
Título I	Del orden jurisdiccional contencioso-administrativo .....	1
Título II	Las partes .....	18
Título III	Objeto del recurso contencioso-administrativo .....	25
Título IV	Procedimiento contencioso-administrativo .....	43
Título V	Procedimientos especiales .....	114
Título VI	Disposiciones comunes a los Títulos IV y V .....	128
Disposiciones adicionales .....		DAD
Disposiciones transitorias .....		DTR
Disposiciones derogatorias .....		DDE
Disposiciones finales .....		DFI

**Última reforma de la presente disposición realizada por RDL 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el RD 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2**

**Téngase en cuenta que, desde el 1 de octubre de 2015, todas las referencias a «Secretarios judiciales» deberán entenderse hechas a «Letrados de la Administración de Justicia», conforme a la disp.adic.1ª LO 7/2015 de 21 julio**

**Notas** <sup>1</sup> Téngase en cuenta que:

- Desde el 14 marzo 2020, fecha de declaración del estado de alarma, se suspenden términos y se suspenden e interrumpen los plazos procesales previstos en esta ley, conforme a la disp. adic. 2.ª RD 463/2020, de 14 marzo, con las salvedades establecidas en su apartado 3.a) [procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, previsto en los arts. 114 y ss. y tramitación de las autorizaciones o ratificaciones judiciales, previstas en el art. 8.6]

A partir del 4 de junio de 2020 se alza la suspensión de los plazos procesales, conforme al art. 8 RD 537/2020 de 22 mayo.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. Justificación de la reforma

La Jurisdicción Contencioso-administrativa es una pieza capital de nuestro Estado de Derecho. Desde que fue instaurada en nuestro suelo por las Leyes de 2 de abril y 6 de julio de 1845, y a lo largo de muchas vicisitudes, ha dado sobrada muestra de sus virtualidades. Sobre todo desde que la Ley de 27 de diciembre de 1956 la dotó de las características que hoy tiene y de las atribuciones imprescindibles para asumir la misión que le corresponde de controlar la legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las extralimitaciones de la Administración.

Dicha Ley, en efecto, universalmente apreciada por los principios en los que se inspira y por la excelencia de su técnica, que combina a la perfección rigor y sencillez, acertó a generalizar el control judicial de la actuación administrativa, aunque con algunas excepciones notorias que imponía el régimen político bajo el que fue aprobada. Ratificó con énfasis el carácter judicial del orden contencioso-administrativo, ya establecido por la legislación precedente, preocupándose por la especialización de sus Magistrados. Y dio luz a un procedimiento simple y en teoría ágil, coherente con su propósito de lograr una justicia eficaz y ajena a interpretaciones y prácticas formalistas que pudieran enervar su buen fin. De esta manera, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956 abrió una vía necesaria, aunque no suficiente, para colmar las numerosas lagunas y limitaciones históricas de nuestro Estado de Derecho, oportunidad que fue adecuadamente aprovechada por una jurisprudencia innovadora, alentada por el espectacular desarrollo que ha experimentado la doctrina española del Derecho Administrativo.

Sin embargo, las cuatro décadas transcurridas desde que aquella Ley se aprobó han traído consigo numerosos y trascendentales cambios, en el ordenamiento jurídico, en las instituciones político-administrativas y en la sociedad. Estos cambios exigen, para alcanzar los fines institucionales, soluciones necesariamente nuevas, pues, no obstante la versatilidad de buena parte de su articulado, la Ley de 1956 no está ajustada a la evolución del ordenamiento y a las demandas que la sociedad dirige a la Administración de Justicia.

Ante todo, hay que tener en cuenta el impacto producido por la Constitución de 1978. Si bien algunos de los principios en que ésta se funda son los mismos que inspiraron la reforma jurisdiccional de 1956 y que fue deduciendo la jurisprudencia elaborada a su amparo, es evidente que las consecuencias que el texto constitucional depara en punto al control judicial de la actividad administrativa son muy superiores. Sólo a raíz de la Constitución de 1978 se garantizan en nuestro país plenamente los postulados del Estado de Derecho y, entre ellos, el derecho de toda persona a la tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos, el sometimiento de la Administración pública a la ley y al derecho y el control de la potestad reglamentaria y de la legalidad de la actuación administrativa por los Tribunales. La proclamación de estos derechos y principios en la Constitución y su eficacia jurídica directa han producido la derogación implícita de aquellos preceptos de la Ley Jurisdiccional que establecían limitaciones en el acceso a los recursos o en su eficacia carentes de justificación en un sistema democrático. Pero el alcance de este efecto derogatorio en relación a algunos extremos de la Ley de 1956 ha seguido siendo objeto de polémica, lo que hacía muy conveniente una clarificación legal. Además, la jurisprudencia, tanto constitucional como contencioso-administrativa, ha extraído de los principios y preceptos constitucionales otras muchas reglas, que imponen determinadas interpretaciones de dicha Ley, o incluso sostienen potestades y actuaciones judiciales no contempladas expresamente en su texto. Por último, la influencia de la Constitución en el

régimen de la Jurisdicción Contencioso-administrativa no se reduce a lo que disponen los arts. 9.1, 24, 103.1 y 106.1. De manera más o menos mediata, la organización, el ámbito y extensión material y el funcionamiento de este orden jurisdiccional se ve afectado por otras muchas disposiciones constitucionales, tanto las que regulan principios sustantivos y derechos fundamentales, como las que diseñan la estructura de nuestra Monarquía parlamentaria y la organización territorial del Estado. Como el resto del ordenamiento, también el régimen legal de la Jurisdicción Contencioso-administrativa debe adecuarse por entero a la letra y al espíritu de la Constitución.

Por otra parte, durante los últimos lustros la sociedad y la Administración españolas han experimentado enormes transformaciones. La primera es hoy incomparablemente más desarrollada, más libre y plural, emancipada y consciente de sus derechos que hace cuarenta años. Mientras, la Administración reducida, centralizada y jerarquizada de antaño se ha convertido en una organización extensa y compleja, dotada de funciones múltiples y considerables recursos, descentralizada territorial y funcionalmente. Al hilo de estas transformaciones han variado en buena medida y se han diversificado las formas jurídicas de la organización administrativa, los fines, el contenido y las formas de la actividad de la Administración, los derechos que las personas y los grupos sociales ostentan frente a ella y, en definitiva, el sistema de relaciones regido por el Derecho Administrativo.

Todos estos cambios repercuten de una u otra forma sobre la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Concebida en origen como jurisdicción especializada en la resolución de un limitado número de conflictos jurídicos, ha sufrido hasta la saturación el extraordinario incremento de la litigiosidad entre ciudadanos y Administraciones y de éstas entre sí que se ha producido en los últimos tiempos. En este aspecto los problemas son comunes a los que los sistemas de control judicial de la Administración están soportando en otros muchos países. Pero además, el instrumental jurídico que en el nuestro se otorga a la Jurisdicción para el cumplimiento de sus fines ha quedado relativamente desfasado. En particular, para someter a control jurídico las actividades materiales y la inactividad de la Administración, pero también para hacer ejecutar con prontitud las propias decisiones judiciales y para adoptar medidas cautelares que aseguren la eficacia del proceso. De ahí que, pese al aumento de los efectivos de la Jurisdicción, pese al esfuerzo creativo de la jurisprudencia, pese al desarrollo de la justicia cautelar y a otros remedios parciales, la Jurisdicción Contencioso-administrativa esté atravesando un período crítico ante el que es preciso reaccionar mediante las oportunas reformas.

Algunas de ellas, ciertamente, ya han venido afrontándose por el legislador en diferentes textos, más lejanos o recientes. De hecho, las normas que han modificado o que complementan en algún aspecto el régimen de la Jurisdicción son ya tan numerosas y dispersas que justificarían de por sí una refundición.

La reforma que ahora se aborda, que toma como base los trabajos parlamentarios realizados durante la anterior Legislatura -en los que se alcanzó un estimable grado de consenso en muchos aspectos-, va bastante más allá. De un lado tiene en cuenta esas modificaciones parciales o indirectas, pero no sólo para incorporarlas a un texto único, sino también para corregir aquellos de sus elementos que la práctica judicial o la crítica doctrinal han revelado inapropiados o susceptibles de mejora. De otro lado, pretende completar la adecuación del régimen jurídico del recurso contencioso-administrativo a los valores y principios constitucionales, tomando en consideración las aportaciones de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, la nueva organización del Estado y la evolución de la doctrina jurídica. Por último, persigue dotar a la Jurisdicción Contencioso-administrativa de los instrumentos necesarios para el ejercicio de su función, a la vista de las circunstancias en que hoy en día se enmarca.

Desde este último punto de vista, la reforma compagina las medidas que garantizan la plenitud material de la tutela judicial en el orden contencioso-administrativo y el criterio favorable al ejercicio de las acciones y recursos y a la defensa de las partes, sin concesión alguna a tentaciones formalistas, con las que tienen por finalidad agilizar la resolución de los litigios. La preocupación por conseguir un equilibrio entre las garantías, tanto de los derechos e intereses públicos y privados en juego como del acierto y calidad de las decisiones judiciales, con la celeridad de los procesos y la efectividad de lo juzgado constituye uno de los ejes de la reforma. Pues es evidente que una justicia tardía o la meramente cautelar no satisfacen el derecho que reconoce el art. 24.1 de la Constitución.

Bien es verdad que lograr una justicia ágil y de calidad no depende solamente de una reforma legal. También es cierto que el control de la legalidad de las actividades administrativas puede y debe ejercerse asimismo por otras vías complementarias de la judicial, que sería necesario perfeccionar para evitar la proliferación de recursos innecesarios y para ofrecer fórmulas poco costosas y rápidas de resolución de numerosos conflictos. Pero, en cualquier caso, el régimen legal de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, insustituible en su doble función