

Condiciones de admisibilidad del recurso de apelación en el orden contencioso-administrativo: las resoluciones recurribles

FRANCISCO JOSÉ SOSPEDRA NAVAS
*Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo
del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña*

- 1. Introducción: la doble instancia en el orden contencioso-administrativo**
- 2. Las condiciones de admisibilidad del recurso de apelación: resoluciones recurribles**
 - 2.1. Recurso de apelación contra sentencias
 - 2.1.1. Acumulación y no comunicabilidad de cuantías a efectos de apelación
 - 2.1.2. Asuntos de cuantía indeterminada
 - 2.2. Recurso de apelación contra autos
 - 2.2.1. La problemática sobre la apelación de los autos dictados en procesos de única instancia: los autos de inadmisibilidad
 - 2.2.2. Las especialidades de los autos dictados en ejecución de sentencia
 - 2.3. La admisibilidad de la apelación adhesiva
- 3. Comentario conclusivo: la necesaria reforma del sistema de recursos en lo contencioso-administrativo**

Resumen

La ponencia analiza la problemática que se plantea sobre las condiciones de admisión en el recurso de apelación en el orden contencioso-administrativo, respecto de las resoluciones recurribles, aspecto que presenta un gran interés en cuanto que el análisis de los criterios aplicables es el que permite determinar si una resolución tiene acceso a la segunda instancia, el cual se incrementa en el momento actual, por cuanto que se trata

Artículo recibido el 08/06/2020; aceptado el 26/06/2020.

de una materia donde el Tribunal Supremo ha venido estableciendo criterios de unificación en el ámbito del recurso de casación de la Ley Orgánica 7/2015. En el trabajo se analizan aspectos controvertidos tales como la acumulación y no comunicabilidad de cuantías a efectos de apelación, la delimitación de los asuntos de cuantía indeterminada, la problemática sobre la apelación de los autos de inadmisibilidad dictados en procesos de única instancia, y la admisibilidad de la adhesión al recurso de apelación, entre otros. Todos estos aspectos son tratados en profundidad, dando una visión completa del estado actual de la cuestión en la práctica procesal.

Palabras clave: *recurso de apelación; proceso contencioso-administrativo; doble instancia; cuantía del proceso; adhesión a la apelación.*

Conditions of admissibility of the appeal process in the contentious-administrative jurisdiction: appealable resolutions

Abstract

The article analyzes the problematic issue of the appealable resolutions regarding the conditions of admission of the appeal process in the contentious-administrative jurisdiction. This issue is of great interest because determines if a resolution has access to the second instance. The issue is even more interesting now due to the Spanish Supreme Court has been establishing unification criteria in the scope of the cassation appeal under the Organic Law 7/2015. The article analyzes controversial aspects such as the accumulation and non-communicability of amounts for appeal purposes, the delimitation of matters of undetermined amount, the problem of the appeal of inadmissibility orders issued in single instance processes, and the admissibility of the adherence to the appeal, among others. All these aspects are treated in depth, giving a complete overview of the current state of the matter from the standpoint of procedural law.

Keywords: appeal process; contentious-administrative process; double instance; amount of the process; adherence to the appeal.

1

Introducción: la doble instancia en el orden contencioso-administrativo

La delimitación de las condiciones de admisión en el recurso de apelación en el orden contencioso-administrativo respecto de las resoluciones recurribles presenta un gran interés, en cuanto que el análisis de los criterios aplicables es el que permite determinar si una resolución tiene acceso a la segunda instancia. Se trata de una materia donde se están manejando criterios de distinto signo, en ocasiones contradictorios, los cuales se han empezado a unificar con las primeras sentencias dictadas por el Tribunal Supremo sobre la interpretación de los arts. 80 y 81 de la LJCA.

En cuanto al recurso de apelación contencioso-administrativo, la LJCA de 1998 introdujo un sistema de doble instancia, no universal, para la impugnación de las resoluciones dictadas por los juzgados de lo contencioso-administrativo¹. Para ello se reguló un recurso de apelación “ordinario”, análogo al recurso de apelación civil, en el cual el Tribunal “ad quem” tiene plenas facultades revisoras de lo actuado ante el órgano de instancia.

La opción inicial del legislador fue la de configurar la apelación como recurso ordinario, a la vez que estableció una zona de irrecurribilidad amplia de las resoluciones dictadas por los juzgados, con un límite cuantitativo de 18 000 euros, con el contrapeso de la universalización del recurso contra las sentencias de inadmisibilidad o cierre anticipado del proceso. Previamente, el Tribunal Constitucional ya había declarado la libertad del legislador en orden a la configuración del sistema de recursos y, más concretamente, que no era transferible el principio de doble instancia penal al ámbito del proceso administrativo en general, incluyendo las resoluciones de derecho administrativo sancionador².

1. En la denominación utilizada de “juzgados de lo contencioso-administrativo” deben entenderse incluidos asimismo los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo.

2. La STC 89/1995, de 6 de junio, expresaba que no podía predicarse la vigencia de un derecho a la doble instancia o de acceso a un medio de impugnación de una naturaleza determinada al procedimiento sancionador. La doble instancia, por imperativo de lo dispuesto en los arts. 2 del Protocolo Séptimo al C.E.D.H. y 14.5 del P.I.D.C.P. en relación con el art. 10.2 de la C.E., constituye una excepción singular del proceso penal en que hay que reconocer la existencia del derecho fundamental que al condenado por delito asiste a obtener la revisión de su condena por un tribunal superior, pero que no era extensible a la esfera del proceso contencioso-administrativo, y ello porque, a diferencia del procedimiento administrativo “sancionador”, no existe un proceso contencioso-administrativo sancionador en donde haya de actuarse el *ius puniendi* del Estado, sino un proceso administrativo cuyo objeto lo cons-

Como en otras muchas facetas procesales, lo que el legislador de 1998 diseñó inicialmente como sistema general de doble instancia se ha alterado significativamente por la evolución de la legislación orgánica y procesal, de forma que se han venido introduciendo restricciones a la admisibilidad de la apelación contra las resoluciones de órganos unipersonales que se han desarrollado, en línea evolutiva, en las sucesivas reformas legislativas.

Así, sobre la inicial regulación procesal, una primera reforma de escaso calado fue la operada por la Ley Orgánica 3/2009, que introduce el requisito del depósito para recurrir en la disposición adicional decimoquinta de la LOPJ. Se trata de una reforma de débil incidencia en la regulación del recurso de apelación y casación contencioso-administrativo, puesto que el depósito exigible es de una cuantía muy reducida (v. gr: 50 euros), a la vez que el mismo es reintegrable en el caso de estimación total o parcial del recurso, de manera que estamos ante un depósito que no puede producir un efecto disuasorio intenso en los justiciables³.

Tras esta primera reforma de escasa importancia, la Ley 37/2011, de 10 de octubre, restringió significativamente el ámbito objetivo del recurso de apelación, al elevar la cuantía del recurso de apelación ordinario contra sentencias a los asuntos que excedan de 30 000 euros, en lugar de los 18 000 euros en que estaba fijada desde la redacción inicial de la LJCA de 1998. Dicha reforma obedecía a un objetivo de agilización procesal, que en este caso se justificaba por la minoración de la carga de trabajo de los órganos superiores, al reducir el ámbito de las resoluciones apelables. Ello implica que, tras la reforma de la Ley 37/2011, la mayoría de los asuntos tramitados por el procedimiento abreviado solo reciben una respuesta judicial, sin posibilidad de revisión por un tribunal superior⁴.

tituye la revisión de un acto administrativo de imposición de una sanción adoptada en un procedimiento que ha de ser respetuoso con las principales garantías del art. 24 de la C.E.

3. A diferencia de lo que sucedería posteriormente con las tasas para el ejercicio de la potestad jurisdiccional reinstauradas por la Ley 10/2012, de elevada cuantía y no reintegrables, que estuvieron vigentes, con algunas modificaciones, hasta su declaración de inconstitucionalidad por la STC 140/2016, de 21 de julio (BOE de 15 de agosto).

4. Joaquín HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, “La elevación del umbral para acceder a los recursos en el orden contencioso-administrativo como medida de agilización procesal. El caso particular del recurso de casación”, *Actualidad Administrativa*, número 21, diciembre 2011, tomo 2, pág. 2642, quien comenta acertadamente la reforma en los siguientes términos: “en lo que se refiere al recurso de apelación, la elevación de 18 000 a 30 000 euros de la cuantía mínima para acceder al recurso incrementará el número de procesos ante los juzgados de lo contencioso-administrativo y de los centrales de lo contencioso-administrativo que se resolverán en única instancia. Correlativamente se reducirán los casos en los que los litigantes tendrán derecho a una segunda instancia, resultado que, mire como se mire, no deja de ser una disminución de garantías que, aunque respetuosa con el artículo 24 de la Constitución (este precepto constitucional no exige una segunda instancia procesal, salvo en el orden penal);

La Ley de Tasas 10/2012, declarada inconstitucional en cuanto a la tasa del recurso de apelación, abundó en esta línea restrictiva⁵, en la cual se ubican asimismo las medidas de propuesta de reforma procesal, denominadas post-COVID, donde se propone ampliar el ámbito de irrecurribilidad de las resoluciones de los órganos unipersonales del art. 81.1 LJCA hasta los 60 000 euros⁶.

En este comentario, examinaremos la admisibilidad del recurso de apelación y las cuestiones problemáticas que se plantean, las cuales derivan no solo del progresivo adelgazamiento de su ámbito, sino también del manejo de criterios restrictivos en orden a la admisión del recurso en sede aplicativa, algunos de los cuales se están viendo corregidos en la más reciente jurisprudencia.

2

Las condiciones de admisibilidad del recurso de apelación: resoluciones recurribles

El examen de las condiciones de admisibilidad del recurso de apelación se centrará en las cuestiones que suscitan mayor controversia, que son las referidas a la delimitación de las resoluciones recurribles. Como es sabido, las resoluciones recurribles están determinadas genéricamente en los artículos 80 y 81 de la LJCA, en virtud de los cuales son apelables determinados autos y sentencias dictados por los juzgados de lo contencioso-administrativo.

A continuación, se examinará en primer lugar el recurso de apelación contra las sentencias, para posteriormente analizar los autos susceptibles de apelación y, finalmente, abordar la cuestión relativa a la admisibilidad de la

desde la perspectiva del justiciable no deja de ser preocupante, ya que debe jugárselo todo a una carta, sin una segunda oportunidad...”.

5. Fue una reforma de gran incidencia restrictiva para la apelación, y más concretamente para la efectividad del recurso de apelación contra sentencias que podían interponerse por los administrados, pues la 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, fijó, para el recurso de apelación, una cuantía fija de 800 euros, a la que debía añadirse una variable de un 0.5 % sobre la cuantía del proceso hasta un millón de euros, y de un 0.25 %, el resto (*cf.* artículo 7 Ley 10/2012). El RDL 1/2015 suprimió las tasas para las personas físicas, y la STC 140/2016, de 21 de julio, declaró la inconstitucionalidad de las tasas en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

6. Lo cierto es que estas medidas restrictivas del acceso a la segunda instancia, justificadas en razones de agilización procesal, generan una grave inseguridad jurídica en una jurisdicción donde ya están muy limitados los medios de impugnación ordinarios, especialmente si comparamos con otras jurisdicciones como la civil, donde el límite está en 3000 euros, o la social, en 1800 euros.

apelación adhesiva o impugnación de la sentencia en el orden contencioso-administrativo.

2.1

Recurso de apelación contra sentencias

El art. 81 de la LJCA establece las sentencias de los órganos unipersonales que pueden ser recurridas en apelación, recogiendo unas excepciones en el apartado 2, esto es, las sentencias dictadas en asuntos cuya cuantía no exceda de 30 000 euros y las dictadas en asuntos relativos a materia electoral comprendidos en el artículo 8.5 LJCA, las cuales se exceptúan, a su vez, en los casos establecidos en el apartado 2 de sentencias siempre apelables⁷.

Sin duda, la mayor problemática que se presenta se refiere a los asuntos que no exceden de 30 000 euros, que son los que marcan la zona de irrecurribilidad. Aquí viene interpretándose de forma uniforme que los asuntos de cuantía indeterminada tienen acceso al recurso de apelación, y ello en cuanto que solo están excluidos los asuntos de cuantía determinada que no exceda de 30 000 euros.

En este ámbito es donde se focalizan los conflictos sobre la delimitación de las resoluciones recurribles, que básicamente se concretan en el manejo de criterios singulares de determinación de la cuantía del asunto a los efectos de apelación, que no están condicionados por los utilizados para fijar la cuantía del proceso⁸. En este punto, aunque las reglas de determinación de la cuantía son las recogidas en los arts. 40 a 42 de la LJCA, la utilización de criterios tales como el de *summa gravaminis* o el de no comunicabilidad de cuantías a efectos de apelación en caso de acumulación de pretensiones, implica importantes correcciones en la determinación de la cuantía a efectos de apelación respecto de la cuantía fijada en el proceso de instancia.

7. Como es sabido, de acuerdo con el apartado 2 del art. 81 de la LJCA, son siempre apelables las siguientes sentencias: a) cuando se declare la inadmisibilidad del recurso en asuntos que no excedan de 30 000 euros; b) cuando se dicten en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona; c) cuando resuelvan litigios entre Administraciones públicas; y d) cuando resuelvan impugnaciones indirectas de disposiciones generales (art. 81.2 LJCA).

8. Es reiteradísima y uniforme la jurisprudencia que expresa que la cuantía del pleito fijada en la instancia no vincula al tribunal de apelación (*vid.*, por todas, STS de 28 de mayo de 2019, recurso número 262/2016), a la vez que establece la regla de alterabilidad de la cuantía a efectos de recurso devolutivo en función del interés económico o valor del gravamen de cada parte.

En el diseño legal de la doble instancia, la determinación de la cuantía del proceso a efectos de apelación se erige en presupuesto esencial de la recurribilidad de la sentencia, lo cual plantea una problemática singular por cuanto que se trata de una cuestión de orden público procesal, revisable de oficio por el tribunal de apelación en cuanto que requisito de admisibilidad del recurso, sin hallarse vinculado por la cuantía fijada por el órgano de instancia, pudiendo declararse la inadmisión del recurso incluso en la sentencia.

El manejo de este concepto dinámico de cuantía, alterable según la fase procesal, tiene un primer punto de referencia en el concepto de *summa gravaminis*, en virtud del cual la admisibilidad del recurso queda condicionada a lo que se discute por cada parte en la apelación, de tal manera que el valor del gravamen es la cuantía económica no reconocida, o reconocida, en la sentencia, según quien interponga el recurso de apelación, y, en el caso de que el recurso de apelación no alcance en su totalidad el ámbito económico reconocido por la sentencia recurrida, sino solamente una parte del mismo, se considera que la *summa gravaminis* se reduce a la cuantía que realmente se ventila en el recurso, con independencia de la que tenga el asunto principal⁹. Un ejemplo claro de la disociación entre cuantía de la instancia y cuantía de la apelación es el de la interposición del recurso contra las costas procesales, que no es admitido si estas no alcanzan la suma de 30 000 euros, con independencia de la cuantía del proceso¹⁰.

La limitada extensión del estudio hace necesario seleccionar los aspectos de mayor conflictividad en la práctica, de manera que el análisis se concretará en los dos puntos principales de controversia, que son los de acumulación y los de determinación de los asuntos de cuantía indeterminada, que se analizarán de forma separada.

2.1.1

Acumulación y no comunicabilidad de cuantías a efectos de apelación

Una parte considerable de las resoluciones de inadmisión del recurso de apelación se fundan en la aplicación de la regla del art. 41.3 de la LJCA, que

9. Esta jurisprudencia es uniforme para el recurso de casación, pudiendo citarse, por todas, las SSTs de 29 de junio de 2009 (recurso de casación 1911/2008), 26 de julio de 2011 (recurso 3032/2010) y 10 de febrero de 2016 (recurso 1952/2014), criterio que se ha trasladado al recurso de apelación de forma también uniforme.

10. Entre otras muchas, STSJ Navarra, Sección 1, 18 de diciembre de 2019 (recurso 331/2019); STSJ Cataluña, Sección 5, 29 de noviembre de 2019 (recurso 371/2018), y STSJ Madrid, Sección 10, 21 de noviembre de 2019 (recurso 660/2019).

establece que, en los casos de acumulación o de ampliación, la cuantía viene determinada por la suma del valor económico de las pretensiones, pero no se comunicará a las de cuantía inferior la posibilidad de casación o apelación.

En el caso de acumulación de cuantías procedentes de diferentes títulos, se viene interpretando de forma uniforme que, a efectos de la admisibilidad de la apelación, ha de estarse a cada cuantía individualizada y no a la suma de todas ellas. Así, respecto de los actos de liquidación de cotizaciones a los distintos regímenes de la Seguridad Social, donde el devengo de la cotización se produce con periodicidad mensual, y no por periodos de tiempo distintos¹¹. En cuanto a liquidaciones tributarias, también ha de estarse a la cuantía de cada una, sin que la acumulación objetiva o subjetiva de acciones o impugnaciones de distintas liquidaciones comunique a las pretensiones de cuantía inferior la posibilidad de apelación, y ya se produzca dicha acumulación al girarse las liquidaciones, al impugnarse estas en vía administrativa o económico-administrativa, al solicitarse la devolución de ingresos indebidos o, por ende, al interponerse el correspondiente proceso jurisdiccional¹². El mismo criterio se aplica en los casos de reclamación de intereses de varias facturas o certificaciones en los contratos públicos, entendiendo que la cuantía indemnizatoria de los intereses reclamados lo es por cada factura y no por la suma de todos ellos¹³.

Este mismo criterio se ha extendido más recientemente a actos donde no se produce una acumulación en sentido estricto, pero que traen causa de una pluralidad de actos, como es el supuesto de resoluciones de derivación de responsabilidad en materia de deudas tributarias o de Seguridad Social¹⁴.

Esta interpretación, con ajustarse al tenor del art. 41.3 de la LJCA, puede producir inseguridad jurídica desde el momento en que se rompe el concepto unitario de “resolución apelable”, para trocear su objeto en pretensiones apelables y no apelables, deviniendo estas últimas firmes si no alcanzan la cuantía mínima. Esta problemática es más intensa en materia sancionadora, en casos de un único acto administrativo que impone diferentes sanciones,

11. *Vid.*, por todos, ATS de 11 de marzo de 2010 (recurso número 5683/2009).

12. Entre otras muchas, STSJ Cataluña, Sección 1.ª, 4 de marzo de 2020 (recurso número 73/2019); STSJ Madrid, Sección 9.ª, 27 de noviembre de 2019 (recurso número 1020/2018), y STSJ Navarra, Sección 1.ª, 11 de febrero de 2020 (recurso número 436/2019).

13. STS 17 de julio de 2018 (recurso número 3908/2015); SSTSJ Aragón núm. 735/2011, de 15 de diciembre, y núm. 212/2012, de 26 de abril; STSJ Andalucía 9 de mayo de 2019 (recurso número 648/2015); y STSJ Extremadura 21 de mayo de 2019 (recurso número 61/2019), entre otras muchas.

14. STS de 12 de diciembre de 2019 (recurso número 3005/2017, reiterada en SSTS 18 de diciembre de 2019 (recurso número 1098/2017), 14 de enero de 2020 (recurso número 5164/2017) y 25 de mayo de 2020 (recurso número 3120/2018).

cuando unas superan los 30 000 euros y otras no exceden de dicha cuantía. En este supuesto de imposición de varias sanciones, incluso en un solo acto y de acuerdo con el criterio expresado, se debe estar a la cuantía individualizada de cada una de las sanciones, y no la suma de todas, lo que determina la inadmisión parcial del recurso de apelación en cuanto a las sanciones que no alcanzan los 30 000 euros por mor del principio de no comunicabilidad¹⁵.

Sin embargo, en muchas ocasiones, la imposición de diferentes sanciones se realiza en una única resolución, dictada tras seguirse un único procedimiento sancionador, del cual se derivan varias infracciones. Ello determina que pueda darse un sustrato impugnatorio común de todas las sanciones, singularmente en lo referido a los motivos formales, aunque existan varias pretensiones anulatorias relativas al mismo acto. Puede pensarse, por ejemplo, en la alegación de caducidad del expediente sancionador o en la de falta de audiencia, la cual, de estimarse, afectaría a todas las sanciones impuestas en la misma resolución. En este tipo de supuestos, cabe preguntarse si es lógico que unas sanciones se puedan anular por caducidad o por indefensión en vía de apelación, y otras impuestas en el mismo expediente se confirmen por no comunicarse la cuantía a la apelación, pese a que se trata del mismo procedimiento y del mismo acto.

Este planteamiento cabe realizarlo asimismo cuando existe una lesión fuente en la propia sentencia recurrida, mayormente si es de relevancia constitucional. Pensemos en una sentencia con vicios de incongruencia, donde no se han resuelto todos los motivos de impugnación planteados y alguno de ellos resulta estimado en la apelación, o en una sentencia dictada en un proceso donde se ha lesionado el derecho a la prueba del art. 24.2 CE. Parece poco razonable que algunas sanciones queden firmes pese a que se haya producido una lesión del derecho fundamental con base en la sentencia de instancia que confirma la sanción.

Ello ha determinado que, en aras de la tutela judicial efectiva, en algunas resoluciones se prescinda del principio de no comunicabilidad de cuantías en supuestos de identidad de pretensiones, cuando el recurso es admisible en relación con alguno de los actos impugnados, tomando en consideración la existencia de razones de seguridad jurídica, para que todos los actos impugnados ante un mismo órgano judicial sean resueltos con un mismo criterio jurídico, pues lo contrario podría dar lugar a resultados absurdos e incoherentes y dejar fuera del control judicial la legalidad de la actuación administrativa¹⁶.

15. Vid. SSTs 5 de mayo de 2004 (recurso 173/2003), 7 de diciembre de 2004 (recurso 239/2003 –RJ 2005, 29–), y 18 de julio de 2011 (recurso 4320/2008), entre otras muchas.

16. Vid. en este sentido STSJ Andalucía de 26 de noviembre de 2019 (recurso 3984/2019).

Parece que la solución más razonable en estos supuestos debería partir de una reconsideración sobre los supuestos en que puede producirse la ruptura del concepto unitario de “sentencia apelable”. Aquí parece que hay un sustrato de motivos que deberían enjuiciarse inescindiblemente en el recurso de apelación contra la sentencia recurrida, por ser comunes a la actividad impugnada, singularmente los referidos a la lesión de derechos fundamentales. En este punto, además de los motivos expresados, hay razones de economía procesal que avalarían tal postura interpretativa, puesto que, en esta hipótesis de lesión de derechos fundamentales apreciada en la sentencia de apelación, resulta absurdo obligar al apelante a iniciar un incidente excepcional de nulidad de actuaciones *ex art.* 241 de la LOPJ ante el órgano “a quo”, para anular la otra parte de la sentencia impugnada, con el fin de depurar las lesiones de derechos fundamentales de una resolución que ha sido objeto de un recurso devolutivo ordinario, donde el tribunal “ad quem” puede conocer todos los motivos de impugnación planteados y, en esta hipótesis de infracción de derechos fundamentales, ha declarado su nulidad por motivos que alcanzan a toda la resolución. Estas mismas razones de economía procesal se extienden a los casos en que en la sentencia de apelación se aprecia un vicio sustancial en el procedimiento o la resolución administrativa impugnada, que es común a todos los actos impugnados, donde la inadmisión parcial del recurso de apelación por la regla de la no comunicabilidad obliga a acudir a la vía del incidente excepcional de nulidad o, incluso, a la revisión de oficio, la cual no resulta totalmente cerrada cuando se trata de lesión de derechos fundamentales¹⁷.

En conclusión, una interpretación sistemática e integradora de los diferentes preceptos aplicables, dirigida a la efectividad de los derechos fundamentales, podría llevarnos a exceptuar el principio de no comunicabilidad en casos de acumulación de pretensiones con un sustrato impugnatorio común, singularmente cuando tiene relevancia lesiva de derechos fundamentales.

2.1.2

Asuntos de cuantía indeterminada

Un segundo punto que produce una intensa problemática para delimitar las resoluciones recurribles es el de determinar los asuntos que deben considerarse de cuantía indeterminada, los cuales tienen acceso al recurso de apelación al no estar exceptuados del mismo en el art. 81.1 de la LJCA.

17. *Vid.*, por todas, STS 18 de enero de 2017 (recurso número 1469/2015).

En el proceso contencioso, los asuntos de cuantía indeterminada tienen una regla específica en el art. 42.2 de la LJCA, resultando de especial interés el análisis de los dos supuestos de mayor conflictividad como son: a) la acumulación de pretensiones no evaluables económicamente a pretensiones de cuantía determinada; y b) los recursos referidos a los funcionarios públicos.

a) Acumulación de pretensiones no evaluables económicamente.

Debe subrayarse en primer lugar que el tratamiento procesal en este caso es distinto que en el art. 41.3 de la LJCA, por cuanto que no rige el principio de no comunicabilidad de la pretensión de cuantía inferior.

Respecto de la delimitación de las pretensiones no evaluables económicamente, existe una práctica homogénea de los diferentes tribunales en el sentido de aplicar de forma supletoria las normas de la LEC, lo cual produce el efecto de que se fije una cuantía determinada en supuestos que en principio podrían considerarse como dudosos.

Así, se puede citar el caso de las resoluciones de denegación de entrada de extranjeros, que, en apariencia, son pretensiones no evaluables económicamente. Sin embargo, si se aplican las normas de determinación de la cuantía correspondiente a las prestaciones de hacer del art. 251.11 de la LEC, la misma puede determinarse por referencia al coste del billete de avión y, en su caso, de la reserva de hotel e indemnización por eventual daño moral¹⁸. Otro supuesto donde viene aplicándose la regla del art. 251.11 de la LEC en cuanto a la prestación de hacer, esta vez de forma mayoritaria, es el caso de las órdenes de demolición, cuando no se debate la existencia o inexistencia de licencia, donde la cuantía se determina en función del coste de la demolición, de igual modo que cuando se impone como accesoria a una sanción, en cuyo caso se suma al importe de la sanción¹⁹.

Esta misma problemática se da en la determinación de la cuantía en las sanciones privativas de derechos. En el caso de sanciones consistentes en suspensión o privación de derechos, además de la multa económica, y al margen del caso de las sanciones disciplinarias a las que se hará referencia posteriormente, el criterio que se sigue es el de determinar la cuantía por el valor económico de la privación del derecho. Estas cuestiones se plantean generalmente en el caso de sanciones privativas de derechos en materia de tráfico, donde se estima que debe atenderse al montante económico en que

¹⁸. SSTSJ Madrid 11 octubre 2007 (Sentencia núm. 2327/2007), 5 noviembre 2009 (Sentencia núm. 2084/2009), 21 febrero 2017 (recurso 302/2016) y 10 octubre 2019 (recurso 492/2019), aplicando un criterio reiterado de dicho Tribunal, pero no seguido en otros tribunales.

¹⁹. *Vid.* STSJ Andalucía, Málaga, 31 marzo 2011 (Sentencia núm. 1309/2011), y STSJ Castilla y León, Burgos, 15 abril 2019 (recurso número 170/2018).

razonablemente puede cuantificarse la privación o restricción; así, en el caso de privación temporal de la autorización administrativa para conducir vehículos de motor, el valor económico sería el de los gastos previsibles que por todos los conceptos puede suponer la contratación de un servicio individual de transporte que ofrezca una utilidad equivalente a la conducción personal de un vehículo durante el tiempo de privación del permiso²⁰.

Estos mismos criterios se extienden a otro tipo de sanciones privativas de derechos, como privación de licencias o cierre de establecimiento, o a resoluciones de clausura de actividades, donde rige el criterio de valor económico de la pretensión, que se calcula generalmente por el coste de la inversión o de las instalaciones, sin consideración de los efectos posteriores o de futuro, tales como los relativos a las expectativas de negocio, clientela, fondo de comercio y prestigio profesional.

Esta sucinta exposición descriptiva permite identificar ciertos elementos de rigidez a la hora de determinar los procesos de cuantía indeterminada, y, en este sentido, la línea que se apunta en la más reciente jurisprudencia sobre las sanciones privativas de derechos de los funcionarios públicos, a la que se hará referencia posteriormente, donde se determinan como de cuantía indeterminada aquellos litigios en los que la sanción conlleva otros efectos previstos normativamente, no medibles en términos económicos y que forman parte de la sanción como gravamen añadido, permite pronosticar elementos de corrección a la hora de calificar los procesos de cuantía indeterminada, puesto que en todos estos supuestos de cierre de establecimiento, clausura de actividades o privación de licencias son identificables aspectos no medibles en términos económicos, que pueden tener encaje en la definición del art. 42.2 de la LJCA.

b) Recursos referidos a funcionarios públicos. Dentro de los asuntos de cuantía indeterminada, plantean una problemática específica los procesos que se refieren a los funcionarios públicos que no versen sobre derechos o sanciones susceptibles de valoración económica. En este ámbito, debe destacarse que la reforma del recurso de casación operada por la Ley Orgánica 7/2015 está permitiendo al Tribunal Supremo unificar criterios en determinadas materias procesales, singularmente en orden a la admisibilidad del recurso de apelación contra sentencias dictadas por órganos unipersonales *ex art. 81 LJCA*, y más concretamente en relación con los asuntos en materia de personal²¹.

20. AATS de 9 de julio de 2009 (recurso núm. 5398/08) y de 2 de febrero de 2012 (recurso núm. 5934/2010).

21. Esta unificación se está realizando por dos vías diferentes: (i) en primer lugar, en sede de admisibilidad del recurso de casación contra sentencias dictadas por órganos unipersonales, el Tribunal Supremo se está pronunciando respecto de supuestos en que la sentencia del

En este ámbito, el Tribunal Supremo ha fijado algunos criterios que flexibilizan la admisión del recurso de apelación en los procesos de empleo público, tanto con relación a derechos estatutarios como a sanciones. Así, en relación con la sanción de suspensión de funciones impuesta a un funcionario público, la STS de 28 de mayo de 2019²² concluye que dicho acto implica un aspecto cuantificable y otro aspecto no cuantificable que prevé la norma aplicada, lo que hace que el pleito sea considerado como de cuantía indeterminada.

En relación con derechos estatutarios, el ATS de 2 de octubre de 2018²³ entiende que una sentencia de un juzgado que resolvía la pretensión sobre el derecho a las vacaciones de los funcionarios interinos en tres cursos escolares es apelable, puesto que se trata de un proceso de cuantía indeterminada, en cuanto que la sentencia no se limita al reconocimiento de una mera pretensión económica, sino que, por el contrario, reconoce el derecho al mismo trato entre el personal docente de carrera y el interino, por lo que ha de entenderse que el fallo conllevaba no solo el reconocimiento del derecho al abono de los salarios correspondientes a los meses de vacaciones reclamados, sino, al mismo tiempo, del resto de derechos administrativos inherentes a la relación funcionarial prestada durante ese periodo.

Esta línea de interpretación da acceso a la apelación a numerosos procesos en materia de empleo público cuando inciden sobre los derechos statu-

Juzgado podía haber sido apelada, con el consecuente efecto de inadmisión o denegación de la preparación del recurso de casación, al no tratarse de sentencia de “única instancia”; y (ii) en segundo lugar, por la vía de apreciar el interés casacional en determinar si la cuantía del litigio debe considerarse determinable o indeterminada, con el consecuente efecto de que el proceso se siga en “única instancia” si la cuantía es determinable, pero inferior a 30 000 euros, o en “doble instancia” cuando la cuantía es indeterminada.

22. Recurso 262/2016. Esta interpretación se reproduce asimismo en la STS de 6 de febrero de 2020 (recurso número 2909/2017) en relación con la imposición de una sanción de suspensión de funciones. En esta Sentencia, al estimarse el recurso de casación, se fija doctrina jurisprudencial; así, en el fundamento cuarto se razona: “(…) esta solución no conduce a dejar sin efecto la regla del artículo 81.1 a) de la Ley de la Jurisdicción en todos los casos de imposición de sanciones a los empleados públicos. Está claro que en nada afecta a aquellos supuestos en que sean meramente económicas. Solamente, se proyectará sobre los recursos de apelación contra sentencias en las que se enjuicien sanciones que, por su naturaleza y efectos, trasciendan a la mera dimensión pecuniaria. Mantener la interpretación seguida por la sentencia recurrida en casación supone, no solo ignorar las consecuencias efectivas de la sanción de suspensión de empleo y sueldo, sino, también, aceptar que sean apelables sentencias sobre sanciones de apercibimiento y negar que lo sean las que se pronuncien sobre otras de muy superior entidad, como las que se impusieron a la Sra. Elisa”. Y en el fundamento quinto se fija doctrina jurisprudencial: “la cuantía del recurso es indeterminada ya que, además de efectos susceptibles de valoración económica, la sanción de suspensión de empleo y sueldo implica consecuencias no reducibles a términos pecuniarios”.

23. Recurso núm. 84/2018, en este caso desestimando un recurso de queja contra la denegación de la preparación de la casación contra la sentencia del juzgado, que se confirma por ser recurrible la sentencia en apelación.

tarios de los empleados públicos. Asimismo, estos criterios unificadores del Tribunal Supremo, además de dotar de mayor garantía de seguridad jurídica y acierto a las resoluciones de los tribunales sobre la admisión del recurso de apelación, determinan una posición más flexible a la admisión de la apelación por la vía de la definición de los supuestos de cuantía indeterminada, no solo en el ámbito de las sanciones disciplinarias, sino también en el de las sanciones privativas de derechos, al ser trasladables los argumentos utilizados en determinadas materias donde está afectado el ejercicio de la libre actividad empresarial, comercial o profesional de la persona sancionada.

2.2

Recurso de apelación contra autos

Los autos que son susceptibles de recurso de apelación son los dictados por órganos unipersonales que se recogen en el artículo 80 de la LJCA²⁴. La problemática principal en cuanto al recurso de apelación contra autos se sitúa en dos puntos: a) si los autos recurribles se limitan a los dictados en procesos de doble instancia, esto es, solo es recurrible el auto si es recurrible la sentencia conforme al art. 81 de la LJCA; y b) las cuestiones específicas que presentan los autos dictados en ejecución de sentencia.

24. Según dispone el artículo 80 de la LJCA son apelables, en un solo efecto, los autos dictados por los juzgados de lo contencioso-administrativo y los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo en los procesos de que conozcan en primera instancia, en los casos siguientes:

- a) Los que pongan término a la pieza separada de medidas cautelares.
- b) Los recaídos en ejecución de sentencia.
- c) Los que declaren la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o hagan imposible su continuación.
- d) Los recaídos sobre las autorizaciones previstas en los siguientes preceptos: d.1) artículo 8.6 LJCA (v. gr: entrada y registro en domicilios y restantes lugares que requieran el consentimiento del titular para la ejecución forzosa de actos de la Administración pública; autorización o ratificación de medidas sanitarias urgentes o limitativas de derechos fundamentales; y entrada e inspección de lugares acordadas por la Comisión Nacional de la Competencia); y d.2) artículos 9.2 y 122 bis LJCA (v. gr: autorizaciones a que se refiere el artículo 8.2 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, y autorizaciones para la ejecución de los actos adoptados por la Sección Segunda de la Comisión de Propiedad Intelectual para que se interrumpa la prestación de servicios de la sociedad de la información o para que se retiren contenidos de propiedad intelectual).

Asimismo, son recurribles los autos dictados por los juzgados contencioso-administrativos y los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo en incidentes acaecidos en ejecución de sentencias sobre materia tributaria y de personal al servicio de las Administraciones públicas, cuando se den las circunstancias señaladas en los arts. 110 y 111 de la LJCA, cuando también sea recurrible en apelación la sentencia cuya extensión se pretende (*cfr*: artículo 80.2 LJCA, redactado por D.A. decimocuarta de la L.O. 19/2003).

2.2.1

La problemática sobre la apelación de los autos dictados en procesos de única instancia: los autos de inadmisibilidad

En relación con la apelabilidad de los autos, los tribunales vienen interpretando de forma mayoritaria que solo pueden recurrirse los autos dictados en los procesos de doble instancia, esto es, los dictados en procesos en los cuales las sentencias son susceptibles de apelación, con el argumento de que el artículo 80 de la LJCA prevé exclusivamente el carácter apelable de los autos en los procesos en que los juzgados conozcan “en primera instancia”, y no en los casos en que se trate de procesos de instancia única.

Así, el ATSJ Cataluña de 10 de noviembre de 2011²⁵ indica que los autos siguen el mismo régimen que las sentencias, puesto que el precepto claramente delimita la apelación a los autos dictados en asuntos de los que conozcan en “primera instancia” los juzgados unipersonales, y no a los de “única instancia”. Esta interpretación viene asimismo avalada por la STC 59/2003, de 24 de marzo, que expresa que tal exégesis no solo no contraviene de manera frontal ningún precepto de la LJCA de 1998, sino que, incluso, encuentra apoyo en la dicción literal del art. 80.1.c) de dicha Ley procesal, que prevé exclusivamente el carácter apelable de los autos declarativos de la inadmisibilidad de un recurso contencioso-administrativo, o que impidan su continuación, dictados por los juzgados unipersonales “en primera instancia”, y no la apelabilidad de todos ellos, incluidos los dictados en supuestos de “instancia única”. No obstante, el Tribunal Constitucional advierte que también pueden ser razonables otras posibles interpretaciones de la legalidad procesal contencioso-administrativa sobre la cuestión, no siendo función de la jurisdicción constitucional la de, entre dos interpretaciones razonables de una norma, elegir cuál de ellas le parece la más razonable²⁶.

En este punto, puede apuntarse una problemática singular precisamente en cuanto a la recurribilidad de los autos de inadmisión del recurso contencioso-administrativo, dictados en procesos de única instancia, puesto que esta misma decisión, si revistiera la forma de sentencia, sería susceptible de recurso conforme a lo dispuesto en el artículo 81.2.a) de la LJCA, aunque no alcanzaran la cuantía de 30 000 euros.

25. Recurso número 306/2011.

26. En este mismo sentido se pronuncia la STC 116/2012, de 4 de junio.

La cuestión es analizada en la STSJ Cataluña de 24 de julio de 2008²⁷, que parte del carácter recurrible de la inadmisibilidad declarada en sentencia, entendiendo que, si nos hallamos ante una misma causa de inadmisibilidad que cierra el proceso por auto, de forma anticipada por ser detectada con anterioridad a sentencia, no puede llevar a la irracionalidad de dar una solución distinta en uno u otro caso (estimar en un caso que procede admitir la apelación y en otro no). Parece que esta interpretación es más acorde con la finalidad del artículo 81.2.a) de la LJCA en el sentido de que el pronunciamiento de inadmisibilidad puede ser revisado en vía de apelación: la anticipación del pronunciamiento de inadmisión en alguno de los procesos de única instancia no parece que pueda situarse extramuros del ámbito del recurso de apelación, cuando el mismo pronunciamiento, en sede de sentencia, puede ser impugnado en vía de apelación, y ello en cuanto que los fundamentos de la viabilidad del medio impugnatorio son idénticos.

No es esta la interpretación mayoritaria que se está manejando respecto de esta cuestión²⁸, pero parece que es la más adecuada por varias razones. La primera es que las decisiones de inadmisión del recurso pueden afectar al contenido del artículo 24 de la CE, en su vertiente de acceso a la jurisdicción, y el sistema de recursos carece de un medio de impugnación devolutivo que permita depurar estas infracciones que pueden tener relevancia constitucional.

La segunda razón deriva de una interpretación sistemática del art. 80 con los arts. 51.5 y 59 de la LJCA, preceptos estos que establecen que el cierre anticipado del proceso por inadmisibilidad, apreciada de oficio o en sede de alegaciones previas, abre la vía de recurso, por lo que lo lógico es que, en el caso de los órganos unipersonales, deba entenderse admisible el recurso de apelación contra la decisión de cierre anticipado del proceso, tanto en los procesos de primera instancia como en los de única instancia.

Y, por último, hay una identidad de fundamento material en la impugnación de la inadmisibilidad por vía de recurso devolutivo, tanto si la misma se decide por sentencia como si se decide por auto.

Estas consideraciones no son extensibles a los demás autos recogidos en el art. 80 de la LJCA, donde la admisibilidad está condicionada a que se dicten en un proceso en primera instancia, salvo en el caso de que pueda mutarse la cuantía, como es el de los autos dictados en ejecución de sentencia.

27. Sentencia núm. 608/2008. También puede citarse en el mismo sentido el ATSJ, Cataluña, sección 4, de 20 de diciembre de 2007 (recurso de queja 3/2007).

28. Pueden citarse en el sentido de inadmitir los recursos de apelación contra autos de inadmisión dictados por los órganos unipersonales en procesos de única instancia: SSTSJ Cataluña de 14 de marzo (recurso número 114/2018) y 27 de diciembre de 2019 (recurso número 94/2019), y STSJ Madrid de 4 de octubre de 2017 (recurso número 658/2017), entre otras muchas.

2.2.2

Las especialidades de los autos dictados en ejecución de sentencia

El art. 80.1.b) de la LJCA establece que son recurribles los autos recaídos en ejecución de sentencia en los procesos de primera instancia, de tal manera que resultarían excluidos los dictados en procesos de única instancia. Sin embargo, en este tipo de autos se pueden dar controversias derivadas de la mutación de la cuantía, en los supuestos en que el auto resuelve cuestiones que no han sido decididas en la sentencia, directa o indirectamente, y las mismas superan los 30 000 euros, aunque la cuantía del proceso no superara dicho límite. Lo mismo puede plantearse en los autos de extensión de efectos de los arts. 110 y 111 de la LJCA, donde la cuantía puede variar en relación con la del proceso principal, aun cuando se deriva de idéntica situación jurídica. Por el contrario, puede suceder que procesos de doble instancia vean reducida su cuantía tras la sentencia definitiva en casos de estimación parcial del recurso por cuantía que no exceda de 30 000 euros.

En todos estos casos, se plantea si debe mantenerse el criterio de dar prevalencia a la cuantía del proceso declarativo o principal, o bien debe estarse a la cuantía que se dirime en la ejecución, cuando la misma resulta alterada en cualquiera de los supuestos apuntados u otros que pudieran darse.

Lo primero que debe indicarse es que parece que la solución debe ser unitaria en el sentido de que debe darse prevalencia a la cuantía del declarativo o a la de la ejecución, y no dar soluciones distintas en función del supuesto. La solución es la de estar a la cuantía del proceso de ejecución, dados los criterios jurisprudenciales sobre alterabilidad de la cuantía y sobre la equivalencia del interés de la apelación al valor del gravamen, además de que las reglas de cuantía de los arts. 40 a 42 de la LJCA están establecidas para la fase declarativa, y no siempre se comunican a la fase de ejecución, pudiendo resultar modificadas.

Por tanto, debe entenderse que la fase de ejecución de sentencia es un proceso en el que debe estarse a la *summa gravaminis* señalada en el art. 81.1.a) de la LJCA a efectos de admisión de la apelación, aun cuando no se haya incoado formalmente un procedimiento incidental contradictorio en fase de ejecución²⁹. En consecuencia, la pretensión que se sostiene en ejecución es la que determina si el auto es susceptible de recurso de apelación³⁰.

29. Vid. en este sentido STSJ Madrid 9 de diciembre de 2016 (recurso número 258/2016). En relación con la inadmisibilidad derivada de la reducción de la *summa gravaminis* del proceso declarativo tras estimación parcial del recurso: STSJ Canarias 10 de abril de 2018 (recurso número 361/2017).

30. Así lo indica la STS 29 de junio de 2009 (recurso número 1911/2008), debiendo estarse a la *summa gravaminis* de la pretensión sostenida en apelación que resulta de la diferencia entre la suma pretendida y la reconocida en el incidente de ejecución.

2.3

La admisibilidad de la apelación adhesiva

Una problemática que se plantea en el ámbito de la admisibilidad de la apelación se refiere a la denominada apelación adhesiva —o impugnación de la sentencia por la parte apelada en la terminología de la LEC—, cuando el apelante adhesivo sostiene una pretensión de cuantía determinada que no alcanza los 30 000 euros.

Ya se ha dicho que los criterios interpretativos sobre las condiciones de admisibilidad del recurso han determinado la quiebra de un concepto unitario de “sentencia apelable”, de tal manera que en un mismo asunto la sentencia puede ser apelable para una parte y no serlo para la otra, en función de si su interés económico particular alcanza los 30 000 euros. El propio Tribunal Supremo ha asumido con naturalidad esta posibilidad, al identificar el gravamen de cada parte con el concepto de “cuantía del asunto” que determina la excepción a la apelación de la sentencia³¹. Con ello, una sentencia puede ser apelable para el demandante y no para el demandado, y viceversa, aunque la cuantía del asunto sea la misma. La cuestión es determinar si deben trasladarse estos criterios a la hora de admitir la apelación adhesiva o, incluso, al condicionar su análisis al resultado de la apelación principal.

Para visualizar la controversia, puede seguirse el ejemplo que se maneja por el Tribunal Supremo en que el demandante ha pedido 100 y obtiene 20; si la apelación es a partir de 30, en la interpretación que se ha examinado el demandante puede recurrir y pedir los 80 restantes, pero no así la parte demandada, quien solo tiene un gravamen de 20. Las cuestiones son: 1) ¿puede la demandada adherirse a la apelación y pedir 0?; y 2) ¿estaría condicionada la adhesión a la apelación a que el tribunal *ad quem* estimara que al demandante le corresponden más de 20 o, de forma más precisa, más de 30? La cuestión no es pacífica y, de hecho, el ATS de 17 de febrero de 2020 (RC 7636/2019) ha admitido un recurso de casación para formar jurisprudencia, consistente

31. Esta posición se explica claramente en los AATS de 9 de julio de 2015 (RC 3985/2014) y 3 de noviembre de 2016 (RC 920/2008), cuando se liga el valor del gravamen para cada una de las partes a la admisibilidad del recurso: “ninguna duda cabe de que el valor económico de la pretensión puede variar como consecuencia de lo decidido en la sentencia. Si el actor pide 100 y la sentencia le concede 60, es claro que esos 60 ya los tiene conseguidos el demandante y ya no puede reclamar sobre ello en vía de recurso, puesto que nadie puede reclamar lo que ya le ha sido dado; esos 60 están ya fuera del pleito; (otra cosa es que la contraparte impugne a su vez los 60 en vía de recurso, pero eso entraría en la cuantía de su pretensión, no en la cuantía de la pretensión del demandante)”. Por eso, “en los casos de estimación parcial de recurso contencioso-administrativo, la cuantía a efectos casacionales puede ser distinta para cada una de las partes, ya que la sentencia recurrida puede perjudicar de forma distinta a cada una de ellas”.

en determinar si la fijación de la *summa gravaminis ex* artículo 81.1.a) de la Ley Jurisdiccional opera o no de forma independiente entre el apelante y el adherido a la apelación³².

Esbozada la controversia, pueden apuntarse algunas líneas de análisis para su resolución, sin perjuicio de que sobre esta cuestión se ha de fijar doctrina jurisprudencial, al haberse admitido el recurso de casación mencionado. Como primera cuestión, es fundamental delimitar el concepto de apelación adhesiva como equivalente al de impugnación de la sentencia, de tal manera que el apelante adhesivo no es quien refuerza al apelante principal, sino quien impugna los pronunciamientos de la sentencia que le son perjudiciales con ocasión de un recurso de apelación interpuesto por otra parte³³. Como segunda cuestión, derivada de la anterior, el instituto de la adhesión a la apelación –o impugnación de sentencia– cumple una función disuasoria de la prolongación del conflicto en segunda instancia en caso de sentencias parcialmente estimatorias, de manera que si una de las partes decide continuar el conflicto tiene el riesgo de que no entre en juego el principio de “*reformatio in peius*” por la apelación adhesiva formulada de contrario. Desde esta perspectiva, condicionar la admisibilidad de la apelación adhesiva a los requisitos de recurribilidad de la sentencia es contrario a la propia naturaleza y finalidad de la institución de evitar la apertura de la segunda instancia, pues el apelante en ningún caso podría verse desfavorecido en las pretensiones ya reconocidas en la primera instancia.

En esta misma línea, el art. 85.4 de la LJCA no condiciona la admisibilidad de la impugnación de la sentencia o apelación adhesiva al requisito de cuantía, puesto que, una vez que se ha admitido la apelación principal, la sentencia deviene apelable, y por ello mismo puede ser impugnada por la parte apelada sin que se exijan otros requisitos. En esta configuración legal, la apelación adhesiva es un recurso independiente, por lo que, una vez que se ha formalizado la adhesión, el recurso debe resolverse no obstante el desisti-

32. El caso seleccionado en el ATS de 17 de febrero de 2020 responde al ejemplo antes expuesto, pues la sentencia de instancia había condenado a las demandadas a 25 000 euros. Al recurrir el apelante principal, que reclamaba 167 911,73 euros, es cuando las demandadas pudieron acceder a la apelación mediante la adhesión, que fue estimada en la sentencia recurrida ahora en casación.

33. Así se viene interpretando de forma uniforme (*vid.* SSTJ Canarias 11 de diciembre de 2018 (recurso número 22/2018), Castilla y León 3 de octubre de 2019 (recurso número 288/2018), y Madrid 27 de febrero de 2020 (recurso número 822/2018). Como indica la STSJ Comunidad Valenciana de 30 de diciembre de 2019 (recurso número 10/2018): “el art. 85.4 de la Ley 29/1998 establece, como presupuesto de admisibilidad de la adhesión a la apelación, que sea formulada por el apelado a quien resulte perjudicial la sentencia”, citando la doctrina de la STC 11/2014, de 27 de enero, y concluyendo que en ningún caso puede formular apelación adhesiva la parte apelada que no resulte perjudicada por la sentencia.

miento del apelante principal³⁴, aunque el valor del gravamen del adherido no alcanzara la cuantía de 30 000 euros.

3

Comentario conclusivo: la necesaria reforma del sistema de recursos en lo contencioso-administrativo

El análisis de los condicionamientos del recurso de apelación, desde la perspectiva de las resoluciones que pueden ser objeto de recurso, pone de relieve la existencia de amplias zonas de firmeza de las sentencias dictadas por órganos unipersonales, que se ven ensanchadas por el manejo de criterios restrictivos a la hora de fijar los criterios de admisibilidad del recurso.

Estas zonas de irrecurribilidad crean, como principal conflicto, la posibilidad de contradicciones o criterios discrepantes en la interpretación de las normas, incluso con posibles respuestas opuestas ante asuntos idénticos o similares. Ello bien podría corregirse por diferentes vías que no necesariamente significan la generalización de la segunda instancia.

Así, una vía muy eficaz para evitar contradicciones es la de fijar criterios cualitativos, y no solo de cuantía, para el acceso a la segunda instancia o, cuando menos, al recurso devolutivo. En este aspecto pueden citarse, en el orden jurisdiccional social, los supuestos de admisión del recurso de suplicación en procesos que no alcanzan la cuantía de 1800 euros recogidos en los apartados b) y d) del art. 191 LJS, esto es, los denominados asuntos colectivos, que afectan a una generalidad de personas, o los que tengan por objeto depurar vicios esenciales del proceso. Otra solución podría ser la impugnación por vía de recurso extraordinario ante los TSJ –y en los mismos términos cabe referirlo a la Sala de la Audiencia Nacional–, sin perjuicio de que la resolución del mismo pudiera acceder a casación ante el Tribunal Supremo en el caso de aplicación del derecho estatal.

La falta de mecanismos extraordinarios intensifica los problemas del manejo de criterios restrictivos de admisión a la hora de determinar la cuantía, como elemento de acceso a la apelación, lo que puede crear mayores

34. El art. 450.1 de la LEC faculta al recurrente a desistir de forma unilateral, pero una vez se ha admitido la adhesión debe entenderse que no queda afectada la apelación adhesiva por el desistimiento. Esta misma solución debiera mantenerse incluso para las apelaciones adhesivas de cuantía determinada, no superior a 30 000 euros, pues el entendimiento de que el desistimiento del apelante principal determina la inadmisibilidad del recurso, por no alcanzar la “summa gravaminis”, facultaría unilateralmente al apelante a decidir si se resuelve o no el recurso en función de sus propias expectativas.

inseguridades de las que ya genera el sistema legal vigente, a la vista de esta inexistencia de mecanismos eficaces de tutela de los derechos procesales fundamentales, y de instrumentos correctores de las contradicciones que pueden producirse en la aplicación de normas por los órganos unipersonales, en situaciones idénticas o similares. En este punto, debe subrayarse que el modelo de casación de la reforma de 2015 no resulta adecuado a estos fines, pues apenas incide sobre las zonas de firmeza de las sentencias de única instancia dictadas por órganos unipersonales.

Del análisis realizado se infieren diferentes criterios genéricos de admisión que podrían favorecer la seguridad jurídica de aplicarse de forma más flexible. En primer lugar, debería darse un tratamiento unitario al concepto de “resolución apelable”, evitando las inadmisiones parciales del recurso por mor del principio de no comunicabilidad cuando se sostengan motivos de nulidad que afectan globalmente a la resolución administrativa, al proceso de instancia o a la sentencia recurrida, singularmente cuando se trata de una actividad administrativa única, y ello al margen de que se hayan acumulado pretensiones en la demanda.

En segundo lugar, y en esta misma línea de dar tratamiento unitario a las resoluciones apelables, habría de reconsiderarse la aplicación de la ecuación “cuantía de la apelación” igual a “summa gravaminis” del apelante, puesto que la cuantía del recurso no debiera diferenciarse en función de los intereses económicos de cada una de las partes. En ese mismo punto, la apelación adhesiva debiera admitirse en todo caso, al margen del interés económico de la pretensión perjudicial que se impugna, lo cual además es acorde con la finalidad de la institución, disuasoria de la interposición de la apelación en caso de estimaciones parciales ante la posibilidad de que el apelante vea reformada “in peius” su situación por esta vía de la impugnación de sentencia.

Y, en tercer lugar, debería admitirse el recurso de apelación de forma universal para las decisiones de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, ya sean adoptadas mediante auto, ya lo sean por sentencia³⁵.

En esta tendencia expansiva, sería conveniente reconducir los criterios de apreciación de los procesos de cuantía indeterminada, en la línea apuntada por la más reciente jurisprudencia, incluyendo en los mismos los supuestos en que la pretensión no tiene un contenido evaluable económicamente como equivalente a la afectación de derechos no cuantificables, como son los esta-

35. Aquí debe observarse que el art. 455 de la LEC da un tratamiento distinto a los autos definitivos, que siempre son apelables en cualquier clase de juicio, en relación con las sentencias, que no son apelables en los juicios verbales por razón de la cuantía cuando esta no supere los 3000 euros.

tutarios de los funcionarios públicos. En este ámbito, pretensiones tales como la anulación del cierre temporal de un establecimiento o de la clausura de una actividad afectan a derechos no medibles en términos económicos, como el del libre ejercicio del trabajo o de la empresa, además de que pueden generar perjuicios que van más allá de la pérdida material de ingresos, como la pérdida de clientela o de prestigio empresarial.

En todo caso, el problema que plantea hoy el modelo de recursos de doble instancia ante los TSJ deriva de la estructura competencial de la jurisdicción, con una gran carga de procesos de instancia que son conocidos por los tribunales superiores en general y por los TSJ en particular, la inexistencia de una doble instancia generalizada, y la falta de escalón intermedio entre los juzgados unipersonales y los TSJ, con zonas de firmeza excesivamente amplias. Desde tales premisas, al margen de la controversia sobre la apelación universal, parece necesario articular algún tipo de recurso extraordinario que permita tutelar derechos procesales y unificar criterios o corregir divergencias aplicativas entre órganos unipersonales, con la finalidad de reforzar el valor de la seguridad jurídica.

En este punto, desde diferentes foros doctrinales se ha puesto de manifiesto que la necesidad del establecimiento de una casación ordinaria en los TSJ, para unificar la interpretación del derecho autonómico por los juzgados de lo contencioso-administrativo, resulta más que relativa, pues tales necesidades bien podrían ser cubiertas a través de un recurso de apelación configurado de manera muy distinta al vigente, de naturaleza más próxima al recurso extraordinario³⁶.

Una óptima reforma del sistema de recursos, incluso en aras de su agilización, no pasa tanto por empujear la doble instancia por la vía del aumento de la cuantía de la apelación, sino por la instauración de mecanismos devolutivos de tutela de derechos procesales, por introducir criterios cualitativos para la admisión del recurso y por articular algún tipo de recurso extraordinario, una especie de apelación para unificar doctrina, que permita homogeneizar los criterios o corregir divergencias aplicativas entre órganos unipersonales, con la finalidad de reforzar el valor de la seguridad jurídica.

36. Deben destacarse en este punto las conclusiones que se contienen en el trabajo dirigido por BERLANGA RIBELLES, E.: “Los tribunales superiores de justicia como tribunales de casación en el orden contencioso-administrativo”, *Manuales de Formación Continuada*, CGPJ, núm. 31, 2004, compendiadas en la página 9 de la introducción, en que se apuntaban dos posibles opciones que aún hoy aparecen como las más óptimas: “La una comportaría una redefinición de la planta contencioso-administrativa, creando unos órganos provinciales que conocerían de la apelación y un TSJ limitado a la labor casacional sobre el derecho autonómico. La segunda solución, más simple y pragmática, mantendría el actual recurso de apelación y crearía un nuevo supuesto de apelación, con independencia del *quantum* y de la materia, cuando el supuesto tuviera un evidente interés trascendente. Equivaldría a llevar al recurso de apelación el concepto de interés casacional; podríamos entonces hablar de un ‘interés apelacional’, en bárbaro neologismo”.