

Las restricciones de acceso al recurso de apelación por razón de la cuantía en la jurisdicción contencioso-administrativa

LUCÍA CASADO CASADO¹⁻²

RESUMEN

Este artículo examina las limitaciones de acceso al recurso de apelación en la jurisdicción contencioso-administrativa española, destacando especialmente las derivadas de la cuantía. Tras plantear la inexistencia de una doble

- 1 Catedrática de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, España. Investigadora del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT) y del Institut Universitari de Recerca en Sostenibilitat, Canvi Climàtic i Transició Energètica (IU-RESCAT). Miembro de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo (REDOEDA), de la Asociación Española de Profesores y Profesoras de Derecho Administrativo (AEPDA) y del Observatorio de Políticas Ambientales (OPAM). Doctora en Derecho por la Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, España. Correo-e: lucia.casado@urv.cat. Enlace Orcid: 0000-0001-5603-3264. Fecha de recepción: 26 de marzo de 2026. Fecha de modificación: 27 de abril de 2026. Fecha de aceptación: 5 de mayo de 2026. Para citar el artículo: Casado Casado, Lucía, "Las restricciones de acceso al recurso de apelación por razón de la cuantía en la jurisdicción contencioso-administrativa", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 36, 2026, pp. 55-97. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n36.04>.
- 2 Este trabajo es resultado del proyecto de I+D+i "El nuevo rol de la ciudadanía ante la justicia administrativa: la regulación y la implementación de la mediación como sistema de prevención y resolución de conflictos" (referencia PID2020-112688GB-I00), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033, y se ha realizado dentro del grupo de investigación de la Universitat Rovira i Virgili "Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad", reconocido como grupo de investigación consolidado por la Generalitat de Catalunya (referencia SGR 2017-781).

instancia generalizada en el ámbito contencioso-administrativo, analiza las características del recurso de apelación y su carácter limitado, como consecuencia de las amplias restricciones de acceso existentes. Estas restricciones afectan tanto a las resoluciones recurribles, por razón de la procedencia de las resoluciones judiciales, de la cuantía y de la materia, como a la legitimación activa y a factores económicos. El estudio se centra en la cuantía como requisito clave de admisibilidad, ya que solo se permite el recurso de apelación en asuntos que excedan de 30.000 euros, lo que reduce significativamente el acceso a la segunda instancia. En particular, examina las reglas para su determinación y los principales criterios interpretativos desarrollados por la jurisprudencia.

Palabras clave: jurisdicción contencioso-administrativa, tutela judicial efectiva, doble instancia, recurso de apelación, cuantía.

Restrictions on Access to Appeal Based on the Amount in Dispute in Spanish Contentious-Administrative Jurisdiction

ABSTRACT

This article examines restrictions on access to appeals in Spanish contentious-administrative jurisdiction, with particular emphasis on those based on the amount in dispute. It begins by highlighting the absence of a general right to appellate review in this field and then analyzes the characteristics of appeals and their inherently limited scope. These restrictions concern both the types of decisions subject to appeal – depending on their origin, the amount in dispute, and the subject matter – as well as standing and economic considerations. The study focuses on the amount in dispute as a key admissibility requirement, given that appeals are permitted only in cases exceeding €30,000, thereby significantly restricting access to appellate review. It further examines the rules governing the determination of the amount in dispute and the principal interpretive criteria developed in case law.

Keywords: Contentious-Administrative Jurisdiction, Right to an Effective Remedy, Appeal, Second Instance, Amount in Dispute.

INTRODUCCIÓN

En el ámbito contencioso-administrativo existe un amplio abanico de medios de impugnación en manos de las personas litigantes, potencialmente

utilizables frente a las resoluciones judiciales, siendo los recursos en sentido estricto un mecanismo esencial, ya que permiten cuestionar y revisar resoluciones judiciales ante el mismo órgano que las dictó o ante un órgano jurisdiccional superior. Los recursos se erigen, así, en una garantía de suma importancia para las y los administrados, en la medida en que van a permitir revisar una resolución previamente dictada por un órgano jurisdiccional y corregir la aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico realizada en ese primer pronunciamiento judicial, que resulta perjudicial, o supone un gravamen para la persona recurrente.

Estamos, por tanto, ante un tema de extraordinaria importancia para todas las personas que se relacionan con la Administración y que litigan frente a ella, ya que la existencia de un sistema de recursos en el orden contencioso-administrativo les garantiza, en determinados casos y bajo determinadas circunstancias, la posibilidad de interponer recursos contra las resoluciones judiciales. Los recursos constituyen una garantía esencial, por cuanto permiten cuestionar y revisar resoluciones previamente dictadas por un órgano jurisdiccional y corregir la aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico realizada en ese primer pronunciamiento. Su fundamento se halla en la falibilidad humana y en la conveniencia de que exista una oportunidad para rectificar los errores cometidos en las resoluciones judiciales.

En España, la Ley 29/1998, del 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), prevé un complejo sistema de recursos que va a permitir, de darse las circunstancias legalmente previstas, someter a revisión las resoluciones judiciales³. Entre estos recursos, uno de los más relevantes –junto con el de casación– es el de apelación, como expresión del sistema de doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Sin embargo, la apelación contencioso-administrativa responde a un modelo de apelación limitada⁴, ya que el acceso al recurso se sujeta a importantes restricciones por razón del órgano judicial que dicta las resoluciones, por razón de la cuantía y de la materia; sin olvidar las barreras existentes desde el punto de vista de la legitimación activa y las de carácter económico. Estas restricciones impiden en muchas ocasiones la impugnación de la resolución judicial dictada en la instancia.

Dada la relevancia de esta cuestión, vamos a ceñir nuestro examen a las restricciones existentes en el recurso de apelación en los procesos

3 Sobre el modelo de recursos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en España, véase Lucía Casado Casado, *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo. Restricciones y limitaciones*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2019, pp. 47-61.

4 Ignacio Colomer Hernández, "Recurso ordinario de apelación. Artículos 81 a 85", en Alberto Palomar Olmeda (dir.), *Tratado de la jurisdicción contencioso-administrativa*, t. II, *Recursos, ejecución de sentencias y disposiciones comunes*, 4.ª ed., Madrid: Aranzadi, 2024, pp. 206-207.

contencioso-administrativos, con especial referencia a las establecidas por razón de la cuantía del asunto litigioso –materializadas en la imposición de la barrera de los 30.000 euros, cantidad que debe superarse para poder apelar–, no sin antes contextualizar la situación de la segunda instancia en el ámbito contencioso-administrativo en España y analizar los caracteres generales del recurso de apelación.

1. LA INEXISTENCIA DE UNA SEGUNDA INSTANCIA GENERALIZADA EN EL ÁMBITO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA: RAZONES Y CONSECUENCIAS

En España, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, el derecho a los recursos contra decisiones judiciales previas constituye un derecho de configuración legal, carente de contenido constitucional, que únicamente se incorpora al derecho a la tutela judicial efectiva en las condiciones fijadas por las leyes. De este modo, en tanto que el derecho de acceso (o entrada) a la jurisdicción tiene naturaleza constitucional, por nacer directamente del artículo 24.1 de la CE⁵, el derecho a una revisión de la respuesta judicial constituye un derecho de configuración legal –con la salvedad del ámbito penal–⁶. De esta jurisprudencia se deriva la ausencia de un derecho a la doble instancia en el proceso contencioso-administrativo, ya que no está amparado por el derecho a la tutela judicial efectiva, así como la atribución de una amplia libertad al legislador para configurar el alcance de la tutela judicial efectiva en cuanto a los recursos disponibles. Así lo ha considerado el Tribunal Constitucional (TC) en numerosas ocasiones⁷.

En efecto, en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo español, la doble instancia judicial es excepcional. El recurso de apelación, en su configuración actual, no posee carácter universal y está sometido a amplias

5 El artículo 24.1 de la CE establece que “Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”.

6 Sobre esta cuestión, véase Lucía Casado Casado, *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo*, op. cit., pp. 27-45.

7 Sirva, a título de ejemplo, la sentencia del TC 140/2016, del 21 de julio, FJ 12.º. También el TS ha insistido reiteradamente en que el derecho a la revisión de las resoluciones judiciales no garantiza el derecho a la doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Véase, entre otras, la sentencia del 15 de febrero de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 3853/2013, ECLI:ES:TS:2016:438–), FJ 2.º.

restricciones⁸. No existe, por tanto, en España, una segunda instancia generalizada, sino limitada —a diferencia de lo que sucede en el orden civil—, y ello obedece a razones diversas, entre las cuales destacamos especialmente tres.

En primer lugar, la limitada aplicación del principio de doble instancia en el ámbito contencioso-administrativo y, por ende, del recurso de apelación, está, en buena medida, asociada a la actual configuración de la planta judicial en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y del sistema de reparto de competencias entre órganos jurisdiccionales, que merece una valoración negativa. A pesar de tratarse de aspectos relativos a la organización, tienen una importancia fundamental y condicionan la efectividad del sistema en su conjunto y, por lo que aquí nos interesa, del recurso de apelación. Por un lado, la configuración de la planta judicial de esta jurisdicción —con la puesta en funcionamiento de los juzgados de lo contencioso-administrativo, provinciales y centrales⁹, y sus limitadas competencias, por mucho que se hayan ampliado sustancialmente los últimos años— hace muy difícil que, a corto o medio plazo, pueda articularse una planta basada en órganos unipersonales para la primera instancia y en órganos colegiados para la segunda instancia, a semejanza de lo que viene siendo tradicional en el ámbito de la jurisdicción civil. La conformación actual de la planta judicial y la inexistencia de un escalón intermedio entre los juzgados unipersonales y los Tribunales Superiores de Justicia (TTSSJ) lleva a unas posibilidades muy limitadas del recurso de apelación. Además, explica que no pueda existir una simetría plena con el sistema de recursos imperante en la jurisdicción civil.

Por otro, a este hecho se une la complejidad del reparto de competencias entre los diferentes órganos jurisdiccionales que efectúa la LJCA —artículos 8.º a 12.—, que tiene en cuenta, además de la competencia territorial, la competencia funcional de cada órgano judicial (si actúa como tribunal de instancia —en primera o única instancia— o como tribunal de apelación, casación o revisión) y la competencia objetiva, atendiendo a la Administración autora del acto o reglamento, esto es, a la competencia por razón del órgano y al criterio de competencia objetiva por razón de la materia. En

8 *Vid. infra* el apartado 3 de este trabajo.

9 Nótese que, con la Ley Orgánica 1/2025, del 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, desaparecen los juzgados, que han sido sustituidos por los tribunales de instancia, que "se constituirán a través de la transformación de los actuales Juzgados en las Secciones de los Tribunales de Instancia que se correspondan con las materias de las que aquellos estén conociendo" (disposición transitoria 1.ª). Estos tribunales de instancia se han constituido de manera escalonada. En el caso de los juzgados de lo contencioso-administrativo, la transformación en las respectivas secciones se ha producido el día 31 de diciembre de 2025. Y, en el caso de los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo, la transformación en la correspondiente Sección del Tribunal Central de Instancia también se ha producido en la misma fecha (*vid.* la disposición transitoria 2.ª).

este sistema, los órganos jurisdiccionales tienen que atender cuestiones muy variadas y actuar, a la vez, como tribunales de distinto grado (de primera o única instancia, de apelación y de casación).

En segundo lugar, el colapso que aqueja a la jurisdicción contencioso-administrativa y la búsqueda de la minoración de la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales superiores y de la agilización procesal ha servido para justificar reformas legislativas limitativas de la doble instancia. El sistema general diseñado por la LJCA en 1998 se ha alterado significativamente a través de las sucesivas reformas normativas, que han venido introduciendo mayores restricciones de acceso al recurso de apelación, so pretexto de buscar un mejor funcionamiento de la Administración de justicia, la agilización procesal y la descongestión de los tribunales.

En tercer lugar, la actuación del legislador tiene cobijo en la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a los recursos, como ya hemos avanzado. De esta jurisprudencia se deriva la ausencia de un derecho a la doble instancia en el proceso contencioso-administrativo –inexistente, incluso, en el ámbito sancionador administrativo¹⁰–, al no estar amparado por el derecho a la tutela judicial efectiva. Asimismo, de ella se desprende la atribución de una amplia libertad al legislador para configurar el alcance de la tutela judicial efectiva en cuanto a los recursos disponibles. En consecuencia, es constitucional la limitación de la segunda instancia, siendo una opción legítima para el legislador, en el ámbito contencioso-administrativo, la única instancia o el establecimiento de restricciones a la segunda instancia.

- 10 El TC ha considerado, en varias sentencias, que el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva tampoco garantiza el derecho a una doble instancia judicial en las sanciones administrativas. Véase, por ejemplo, entre otras, las sentencias 89/1995, del 6 de junio FJ 4.º, y 169/1996, del 29 de octubre, FJ. 2.º. No obstante, en la doctrina, algunos autores sí consideran recomendable reconocer la segunda instancia en el ámbito sancionador administrativo. Eduardo Hinojosa Martínez, *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*, Madrid: Wolters Kluwer, 2018, p. 177; Blanca Lozano Cutanda, "Sanciones administrativas: El peligroso protagonismo de un *ius puniendi* alternativo", en Benigno Pendás García (dir.), *España constitucional 1978-2018. Trayectoria y perspectivas*, t. V, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018, p. 3789. En este punto, debe tenerse en cuenta la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) *Saqueti Iglesias c. España*, en la que el TEDH reconoce que España ha vulnerado el artículo 2.º del Protocolo n.º 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), que reconoce el derecho a la doble instancia en materia penal, al no haber garantizado la doble instancia a los inculcados por sanciones administrativas derivadas de la comisión de infracciones administrativas que no sean de menor gravedad. Asimismo, debe estarse a la jurisprudencia posterior del TS aplicando la doctrina *Saqueti*. Sobre esta cuestión, Lucía Casado Casado, "Recursos contra resoluciones procesales y revisión de sentencias firmes", en Lorenzo Mellado Ruiz (coord.), *Claves prácticas de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Adaptado a la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia)*", Barcelona: Atelier, 2025, pp. 433-449.

La ausencia de una segunda instancia generalizada conduce a la existencia de amplias zonas de irrecurribilidad, donde la posibilidad de interponer un recurso de apelación es inexistente. En muchas ocasiones, los litigios se zanján con un solo pronunciamiento judicial y no es posible acudir, a través de la apelación, a un tribunal superior para combatir dicho pronunciamiento, quedando así sin control buena parte de la actividad llevada a cabo por los órganos jurisdiccionales, aun cuando, en su labor, pueden incurrir en errores *in procedendo* o *in iudicando* y aplicar de forma incorrecta la normativa, sin que ninguna instancia superior entre a depurar sus resoluciones. Todo ello en detrimento de la tutela de los derechos de la ciudadanía. Por ello, en el ámbito contencioso-administrativo, la única instancia es la regla general. A diferencia de lo que sucede en otras jurisdicciones, la gran mayoría de procesos contencioso-administrativos (más del 80 %) se resuelven en única instancia, sin posibilidad alguna de que la decisión judicial adoptada sea revisada por un tribunal superior a través de un recurso ordinario¹¹.

2. EL RECURSO DE APELACIÓN COMO EXPRESIÓN DEL SISTEMA DE DOBLE INSTANCIA EN EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

La LJCA incorpora, en materia de recursos, un modelo articulado en torno a una doble instancia limitada, materializada a través del recurso de apelación –ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de los TTSSJ y de la Audiencia Nacional (AN)– y una casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (TS) o, en determinados casos, de los TTSSJ.

La segunda instancia, cuyo cauce procesal es el recurso de apelación, es “la actividad jurisdiccional desplegada para llevar a cabo la revisión o segundo examen de lo resuelto en el proceso originario”¹². En ella y, en particular, en el recurso de apelación en el ámbito contencioso-administrativo, vamos a focalizar nuestra atención. Nuestro objetivo no es realizar un estudio sistemático de este recurso, sino orientar nuestro análisis a las restricciones que presenta desde el punto de vista del derecho de acceso a los recursos y, en particular, a las restricciones establecidas por razón de la cuantía.

11 Al respecto, véase los datos estadísticos ofrecidos en Lucía Casado Casado, “La doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo español: antecedentes y restricciones”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 99, 2022, p. 34; Lucía Casado Casado, “Recursos contra resoluciones procesales”, *op. cit.*, pp. 432-433.

12 Eduardo Hinojosa Martínez, *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*, *op. cit.*, pp. 169-170.

En su configuración actual, el recurso de apelación constituye un medio de impugnación a través del cual un órgano jurisdiccional superior al que ha dictado la resolución recurrida (de carácter colegiado) revisa, a instancia de la parte perjudicada, una resolución procesal dictada por un juez *a quo* (órgano jurisdiccional de naturaleza unipersonal), extendiendo su función revisora tanto a los aspectos de hecho como de derecho. Es, por tanto, el instrumento por antonomasia a través del cual se canaliza la doble instancia en el orden contencioso-administrativo¹³.

Este recurso se regula actualmente en el capítulo III de la LJCA ("Recursos contra resoluciones procesales). Concretamente, en el artículo 80 (dentro de la Sección 1.^a, dedicada a los recursos contra providencias y autos) y en los artículos 81 a 85 (dentro de la Sección 2.^a, destinada al recurso ordinario de apelación)¹⁴.

En cuanto a sus características generales, el recurso de apelación es, en primer lugar, un recurso ordinario, ya que la interposición no está limitada a motivos concretos y tasados, y puede hacerse valer cualquier tipo de infracción del ordenamiento jurídico en que hubiera incurrido el órgano jurisdiccional al dictar la resolución objeto de recurso. En segundo lugar, es un recurso devolutivo, habida cuenta de que la competencia funcional para conocer y decidir sobre el mismo corresponde a un órgano jurisdiccional superior en la estructura jerárquica del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TTSSJ y de la AN) a aquel que ha dictado la resolución recurrida (juzgados de lo contencioso-administrativo –actualmente transformados en secciones de lo contencioso-administrativo de los tribunales de instancia– y juzgados centrales de lo contencioso-administrativo –actualmente transformados en

13 No obstante, el TS ha admitido, recientemente, que el recurso de casación, en su configuración actual, cumple la exigencia del CEDH y del artículo 2.º del Protocolo n.º 7 del Convenio de reexamen por un tribunal superior, en los términos exigidos por la jurisprudencia del TEDH. Véase, entre otras muchas, las sentencias del TS n.º 1375/2021, del 25 de noviembre de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Pleno, recurso n.º 8156/2020, ECLI:ES:TS:2021:4550–); n.º 1376/2021, del 25 de noviembre de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Pleno, recurso n.º 8158/2020, –ECLI:ES:TS:2021:4551–); y n.º 1531/2021, del 20 de diciembre de 2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Pleno, recurso n.º 8159/2020, –ECLI:ES:TS:2021:4883–). Este criterio interpretativo ha recibido, además, el aval del TC en la sentencia 71/2022, del 13 de junio, en la cual determina que el vigente recurso de casación contencioso-administrativo constituye un medio idóneo para cumplir la garantía procesal de reexamen por un tribunal superior impuesta por el artículo 2.º del Protocolo n.º 7 del CEDH en el ámbito penal y, por extensión de la jurisprudencia del TEDH, en el ámbito de las sanciones administrativas de naturaleza penal (el FJ 5.º).

14 Sin perjuicio de la aplicación supletoria de la Ley 1/2000, del 7 de enero, de enjuiciamiento civil. Ignacio Colomer Hernández, "Recurso ordinario de apelación", *op. cit.*, pp. 198-199.

secciones de lo contencioso-administrativo del Tribunal Central de Instancia—, sin perjuicio de que, durante la tramitación del recurso, la interposición —y la oposición de la parte recurrida— y la admisión inicial se lleve a cabo por el juez *a quo*, con arreglo al artículo 85 de la LJCA. En tercer lugar, es un recurso con efectos suspensivos en el caso de la apelación contra sentencias¹⁵ y sin estos efectos en el caso de la apelación contra autos¹⁶. Por último, cabe destacar que este recurso carece de carácter universal, dadas las limitaciones de las posibilidades de apelación actualmente existentes.

Por lo que respecta a sus funciones, a diferencia del recurso de casación, no persigue sentar jurisprudencia, sino depurar un resultado anterior y confirmar o revocar la resolución impugnada y, en consecuencia, comprobar, corregir y mejorar los resultados de la primera instancia. Todo ello sin perjuicio de que, a través del recurso de apelación, el superior jerárquico también pueda unificar criterios sobre la aplicación del ordenamiento jurídico que condicionen la actuación de los órganos judiciales inferiores¹⁷.

3. LAS IMPORTANTES RESTRICCIONES EXISTENTES EN EL ACCESO AL RECURSO DE APELACIÓN

En su configuración actual, el recurso de apelación presenta importantes restricciones que limitan el acceso al mismo¹⁸. Es más, las sucesivas reformas de la LJCA en este ámbito, así como determinados criterios interpretativos restrictivos en relación con la admisión del recurso de apelación —algunos de ellos atenuados o corregidos con la reciente jurisprudencia del TS—, han conducido a un endurecimiento de la admisibilidad del recurso y a un progresivo adelgazamiento de su ámbito¹⁹.

Ello se evidencia claramente, por una parte, a través de la delimitación de las resoluciones recurribles, determinadas por los artículos 80 y 81 de la

15 Aunque el legislador permite que el juez pueda decretar, a instancia de la parte interesada, las medidas cautelares que sean pertinentes para asegurar la ejecución de la sentencia que se dicte o la ejecución provisional de la sentencia recurrida. Véase los artículos 83.2 y 84 de la LJCA.

16 Como excepción, en el caso de la apelación de los autos de extensión de efectos, sí hay efectos suspensivos. Véase el artículo 80.2 de la LJCA.

17 Así lo advierte Eduardo Hinojosa Martínez, *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*, op. cit., pp. 179-180.

18 Véase el amplio análisis de las restricciones en el recurso de apelación realizado por Lucía Casado Casado, *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo*, op. cit., pp. 70-100.

19 Véase Francisco José Sospedra Navas, F. J., "Condiciones de admisibilidad del recurso de apelación en el orden contencioso-administrativo: las resoluciones recurribles", *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 53, 2020, p. 237.

LJCA. De estos preceptos, se desprende la presencia, en el recurso de apelación, de importantes restricciones que afectan a las resoluciones recurribles tanto por razón de la procedencia de las resoluciones judiciales, como por razón de la cuantía y de la materia. Así, en primer lugar, el recurso de apelación únicamente procede contra autos y sentencias dictados por órganos jurisdiccionales unipersonales, lo que excluye los dictados por órganos jurisdiccionales colegiados (salas de lo contencioso-administrativo de los TTSSJ de las comunidades autónomas, de la AN y del TS).

En segundo lugar, la LJCA solo permite el recurso de apelación contra las sentencias de los juzgados, cuando se hubieran dictado en asuntos que excedan de 30.000 euros, lo que supone una importante restricción de acceso al recurso que analizaremos en profundidad en el apartado siguiente.

En tercer lugar, la apelación también presenta algunas restricciones por razón de la materia. Con relación a los autos, el recurso de apelación únicamente es posible contra los autos que recoge el artículo 80.1 (los que pongan término a la pieza separada de medidas cautelares, los recaídos en ejecución de sentencia, los que declaren la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o hagan imposible su continuación, los recaídos sobre las autorizaciones previstas en el artículo 8.6 y en los artículos 9.2 y 122 bis de la LJCA, y los recaídos en aplicación de los artículos 83 y 84 de la LJCA) y solo en procesos de los que los juzgados conozcan en primera instancia, lo que deja fuera aquellos procesos en los que conocen en instancia única²⁰. Respecto de la apelación contra sentencias, la LJCA recoge excepciones por razón de la materia. Por un lado, se excluyen de apelación los asuntos relativos a materia electoral del artículo 8.5 de la LJCA, esto es, las sentencias que se dicten en impugnaciones contra actos de las juntas electorales de zona y en

20 Desde la perspectiva del acceso al recurso de apelación, se ha planteado un problema importante en relación con la recurribilidad de los autos de inadmisión del recurso contencioso-administrativo dictados en procesos de instancia única. Con arreglo al artículo 80.1 de la LJCA, solo son impugnables los autos que declaren la inadmisión cuando se dicten en procesos de los que los juzgados conozcan en primera instancia, lo que excluiría los dictados en procesos de única instancia. Sin embargo, las sentencias que declaran la inadmisión siempre son recurribles en apelación, ya sean dictadas en procesos en primera o en única instancia. Aun cuando el TC había avalado una interpretación restrictiva, conforme a la cual no son susceptibles de apelación los autos que declaren la inadmisión en procesos de los que conozcan los juzgados en única instancia, entendía que también serían admisibles otras interpretaciones desde la perspectiva de la legalidad ordinaria (sentencias 59/2003, del 24 de marzo, FJ 3.º; y 116/2012, del 4 de junio FJ 3.º). Recientemente, el TS mantiene una interpretación más acorde con la voluntad de la LJCA y más respetuosa con el derecho a la tutela judicial efectiva. Así, considera que son apelables los autos de los órganos judiciales unipersonales que declaren la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, aun cuando la cuantía litigiosa del proceso en el que se dictaron no exceda de 30.000 euros. Al respecto, véase la nota al pie 41 de este trabajo.

materia de proclamación de candidaturas y candidatos efectuada por cualquiera de las juntas electorales, en los términos previstos en la legislación electoral. Por otro, también se excluyen de apelación las sentencias dictadas en todas aquellas materias cuya competencia corresponde a las salas de lo contencioso-administrativo de los TTSSJ, la AN o el TS.

Por otra parte, a las restricciones anteriores se añaden las existentes desde la perspectiva de la legitimación activa, habida cuenta que, a pesar de la ampliación con que se configura la legitimación activa en la LJCA, se impone un requisito adicional que puede estrecharla, ya que siempre es necesaria la concurrencia del denominado gravamen, esto es, de una incidencia negativa de la resolución judicial que se pretende impugnar sobre la esfera de la persona recurrente. En otros términos, debe haber un derecho o interés legítimo de la persona recurrente perjudicado por la resolución judicial. El gravamen se configura, así, como presupuesto del recurso. Aunque este requisito no está establecido en la LJCA, es pacíficamente admitido y, de no existir, no se puede recurrir. La inexistencia de un perjuicio o un gravamen para el recurrente determina su falta de legitimación para la impugnación de la sentencia recurrida. Además, con arreglo a la jurisprudencia, el gravamen debe resultar del fallo de la sentencia apelada y no de su fundamentación jurídica²¹.

Asimismo, los motivos de carácter económico también pueden erigirse en una barrera importante para acceder al recurso de apelación y, sin duda, inciden en la persona interesada a la hora de adoptar la decisión de entablarlo o no, puesto que, de hacerlo, va a tener unos gastos considerables. Desde esta perspectiva, tienen una especial trascendencia los costes económicos derivados de las costas procesales. En el recurso de apelación rige el criterio de vencimiento, de modo que la condena en costas, como regla general, es para quien resulte vencido en el recurso, si se desestiman totalmente sus pretensiones, pudiendo ser la imposición de las costas a la totalidad, a una parte de estas o hasta una cifra máxima²². A ello se añade que, tras la reforma operada en el artículo 139 de la LJCA por la Ley 37/2011, del 10 de octubre, también rige el principio de vencimiento en la primera o única instancia²³. En consecuencia, el temor a una condena en costas en la apelación puede suponer un importante elemento disuasorio para la interposición de este recurso y un elemento limitador en el acceso al mismo. Además, también

21 Así lo ha entendido el TS, por ejemplo, en la sentencia del 7 de febrero de 1994 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso n.º 6994/1991, –ECLI:ES:TS:1994:652–), FJ 1.º.

22 Artículo 139.2 de la LJCA. Este criterio general puede ser excepcionado cuando “el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición”, una fórmula muy abierta y amplia.

23 Véase el artículo 139.1 de la LJCA.

tiene efecto en la apelación la aplicación, en primera instancia, del criterio del vencimiento, por cuanto el eventual apelante, que ya ha perdido y debido hacer frente a una condena en costas vuelve a enfrentarse al riesgo de perder de nuevo y asumir una nueva condena, lo que le obliga a sopesar de forma mesurada la conveniencia o no de apelar. En definitiva, el actual régimen de costas procesales constituye un problema importante de acceso a la justicia y, por lo que aquí nos interesa, de acceso a la apelación, por su fuerza disuasoria sobre el recurrente, sin perjuicio del juego que pueda tener en este ámbito el beneficio de justicia gratuita²⁴.

4. ESPECIAL REFERENCIA A LAS RESTRICCIONES POR LA CUANTÍA

La cuantía constituye un factor relevante que condiciona la posibilidad de recurrir mediante apelación una determinada resolución judicial y que se erige en una importante restricción en el acceso a este recurso. De ahí la relevancia de la determinación de la cuantía del proceso, toda vez que la legislación procesal vincula a esa circunstancia el acceso al recurso de apelación. Como ha puesto de manifiesto el TS, “el legislador, en su legítima potestad de configurar el proceso, como impone el mandato del derecho a la tutela judicial efectiva que se reconoce a los ciudadanos en el artículo 24 de la Constitución, limita el acceso a los recursos atendiendo al interés de la parte recurrente, con la clara finalidad de evitar que pretensiones exiguas puedan acceder al recurso con la subsiguiente carga competencial de los órganos jurisdiccionales”²⁵. De esa relevancia deja constancia que el mismo legislador regule la determinación de las cuantías, contenida en los artículos 40 a 42 de la LJCA.

A continuación, se analiza detalladamente la cuantía como presupuesto esencial para la interposición del recurso de apelación, a la luz de la normativa vigente y de la jurisprudencia contencioso-administrativa.

4.1. LA CUANTÍA COMO PRESUPUESTO ESENCIAL DE LA RECURRIBILIDAD DE LAS SENTENCIAS. LA BARRERA DE LOS 30.000 EUROS Y SUS CONSECUENCIAS

La LJCA solo permite el recurso de apelación contra las sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo –actualmente transformados en

24 Sobre las costas procesales, véase César Cierco Seira, *Tasas judiciales y justicia administrativa*, Madrid: Marcial Pons, 2014.

25 Sentencia del TS n.º 690/2020, del 8 de junio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso 541/2019, –ECLI:ES:TS:2020:1704–), FJ 2.º.

secciones de lo contencioso-administrativo de los tribunales de instancia— y de los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo —actualmente transformados en secciones de lo contencioso-administrativo del Tribunal Central de Instancia—, cuando se hubieran dictado en asuntos cuya cuantía exceda de 30.000 euros²⁶. En su versión originaria, la LJCA solo autorizó la apelación para asuntos de cuantía superior a 3.000.000 de pesetas (18.030 euros), con el fin de descargar a los TTSSJ de conocer en segunda instancia de los asuntos de menor entidad²⁷, pero esta limitación se agudizó aún más con la Ley 37/2011, del 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, que elevó dicha cifra a 30.000 euros²⁸, cuantía que se mantiene, a pesar de haber habido algún intento reciente de incrementarla²⁹. La limitación de la cuantía a 30.000 euros “pretende evitar que los pleitos de menor entidad tengan acceso al recurso de apelación que, de este modo, queda limitado a aquellas cuestiones de especial relieve o trascendencia, siendo una forma de

26 Véase el artículo 81.1.a de la LJCA.

27 Así se pone de manifiesto en la propia Exposición de Motivos de la LJCA (apartado VI). Además de esta razón pragmática de evitar la sobrecarga de los TTSSJ, Juan Alfonso Santamaría Pastor, *La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid: Iustel, 2010, p. 830 y 832. Santamaría Pastor señala otra razón: el progresivo acercamiento del recurso de apelación al de casación.

28 Inicialmente, el Proyecto de Ley aún era más restrictivo, ya que preveía como límite la cantidad de 35.000 euros. Véase el artículo tercero, apartado cuatro del Proyecto de Ley de medidas de agilización procesal (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, Proyectos de Ley, n.º 117.1, del 18 de marzo de 2011).

29 El contexto de crisis desatada por la pandemia de la COVID-19 ha llevado a la adopción de diferentes propuestas de reforma procesal y ha vuelto a plantearse un nuevo incremento de la cuantía para apelar. En efecto, han visto la luz algunas propuestas para aumentar el umbral económico de acceso al recurso de apelación. El Consejo General del Poder Judicial, en un primer documento de trabajo elaborado, sobre medidas organizativas y procesales para el plan de choque de la administración de justicia tras el estado de alarma, proponía modificar el artículo 81.1 de la LJCA y aumentar la *suma gravaminis* necesaria para interponer el recurso de apelación, de 30.000 a 60.000 euros (véase la medida n.º 5.3 del “Primer documento de trabajo sobre medidas organizativas y procesales para el plan de choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma”, del 7 de abril de 2020, pp. 262-264). Esta propuesta se justifica en la reducción de la entrada de asuntos en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TTSSJ y de la AN, con el fin de contribuir al mejor funcionamiento de estos órganos. Además, se considera que este importe, a pesar de su elevación, sigue siendo moderado. En nuestra opinión, esta propuesta merece una valoración negativa ya que supondría estrechar aún más la posibilidad de apelación. Afortunadamente, no ha prosperado y no se ha incluido una previsión en tal sentido en las últimas reformas normativas de la LJCA.

definir dicha trascendencia precisamente la cuantía del procedimiento³⁰. Se limitan así, de forma considerable, las posibilidades de acceso a este recurso.

De este modo, la apelación queda excluida para todos aquellos asuntos cuya cuantía no exceda de 30.000 euros. Por tanto, no será posible este recurso en asuntos de cuantía de 30.000 euros o inferior, aunque sí lo será, con carácter general, en asuntos de cuantía indeterminada, tal y como han puesto de manifiesto la doctrina³¹ y la jurisprudencia³². De ahí la importancia de determinar cuándo estamos o no ante un asunto de cuantía indeterminada, cuestión que ya originado algunas dudas interpretativas a las que está dando respuesta la jurisprudencia. Por ejemplo, se han considerado de cuantía indeterminada, a efectos del recurso de apelación, los procedimientos seguidos sobre sanciones privativas de derechos³³, cambio de grupo de cotización de los funcionarios del Servicio de Vigilancia Aduanera³⁴, informe de vida laboral que no recoge como situación de alta en la Seguridad Social un

30 Sentencia del TSJ de Galicia n.º 693/2016, del 16 de diciembre de 2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, recurso n.º 270/2016, –ECLI:ES:TSJGAL:2016:9317–), FJ 2.º.

31 Aunque la LJCA guarda silencio, así lo ha entendido la doctrina. Véase, en este sentido, Mariano Ferrando Marzal, "Recursos contra resoluciones de los juzgados de lo contencioso-administrativo. Especial referencia al de apelación", en Mariano Ayuso Ruiz-Toledo (dir.), *Puntos críticos en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: Especial referencia al procedimiento abreviado*, Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2000, p. 252; Juan Alfonso Santamaría Pastor, *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, op. cit., p. 831; y Francisco José Sospedra Navas, "Artículo 81", en Antonio Ezquerro Huerva y Javier Oliván del Cacho (dirs.), *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, t. II, Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, p. 1433. También Eduardo Hinojosa Martínez, *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*, op. cit., pp. 189-190.

32 Véase, entre otras, las sentencias del TS n.º 729/2021, del 24 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 874/2020, –ECLI:ES:TS:2021:2231–), FJ 4.º; n.º 99/2023, del 27 de enero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 874/2020, –ECLI:ES:TS:2023:299–), FJ 4.º; n.º 447/2023, del 30 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 381/2021, –ECLI:ES:TS:2023:1623–), FJ 4.º; y n.º 233/2024, del 12 de febrero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 5327/2022, ECLI:ES:TS:2024:742–), FJ 4.º.

33 Véase el apartado 4.3.5 de este trabajo.

34 Entre otras, las sentencias n.º 836/2021, del 10 de junio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 1206/2020, –ECLI:ES:TS:2021:2442–), FJ 4.º; n.º 1088/2021, del 22 de julio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 454/2020, –ECLI:ES:TS:2021:3132–), FJ 3.º; n.º 1011/2022, del 18 de julio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 2389/2020, –ECLI:ES:TS:2022:3068–), FJ 3.º; y n.º 71/2023, del 23 de enero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 6248/2020, –ECLI:ES:TS:2023:300–), FJ 3.º.

determinado periodo de tiempo³⁵, resoluciones de la Tesorería General de la Seguridad Social que resuelven sobre afiliación, alta, baja o variaciones de datos de trabajadores por cuenta propia o autónomos³⁶ o del Instituto Social de la Marina sobre alta en el régimen especial de trabajadores del mar³⁷.

Asimismo, se ha planteado si ha de reputarse como indeterminada o determinada la cuantía a efectos del recurso de apelación cuando, con motivo de la impugnación de las actas de liquidación de la Tesorería General de la Seguridad Social, se cuestiona también la calificación jurídica de la tarifa de cotización aplicable. Al respecto, el TS ha considerado que, en estos casos, la cuantía del asunto se determina de conformidad con la regla general estipulada en el artículo 41.1 de la LJCA, por las consecuencias o contenido económico de la pretensión, aunque la cuestión debatida sea una cuestión jurídica en sí misma indeterminada o conceptual. Por lo tanto, la cuantía queda determinada por cada acta de liquidación mensual de cuotas de la Seguridad Social y el litigio tiene la cuantía que corresponde a tales actas³⁸.

La restricción por razón de la cuantía a que venimos haciendo referencia no entra en juego en determinados supuestos, en que las sentencias siempre serán susceptibles de apelación y, por tanto, habrá segunda instancia. Estos supuestos son los siguientes³⁹: las sentencias que declaren la inadmisibilidad del recurso⁴⁰ en el caso de asuntos cuya cuantía no exceda de 30.000

35 Entre otras, sentencias del TS n.º 729/2021, del 24 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 874/2020, –ECLI:ES:TS:2021:2231–), FFJJ 3.º y 4.º; y n.º 99/2023, del 27 de enero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 4005/2020, –ECLI:ES:TS:2023:299–), FJ 4.º.

36 Véase, por ejemplo, las sentencias del TS n.º 39/2022, del 20 de enero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 2280/2020, –ECLI:ES:TS:2022:218–), FJ 3.º; y n.º 772/2022, del 28 de febrero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 1711/2020, –ECLI:ES:TS:2022:772–), FJ 3.º.

37 Sentencia del TS n.º 244/2022, del 28 de febrero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 1711/2020, –ECLI:ES:TS:2022:772–), FJ 3.º.

38 Sentencia del TS n.º 738/2021, del 26 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 2422/2019, –ECLI:ES:TS:2021:2241–), FJ 3.º.

39 Véase el artículo 81.2 de la LJCA.

40 Al respecto, debe tenerse en cuenta que, con arreglo a la jurisprudencia del TS, “Las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo que declaren la inadmisibilidad del recurso son susceptibles de recurso de apelación, aunque se hubieren dictado en asuntos cuya cuantía no exceda de 30.000 euros y con independencia de que esa cuantía sea predicable de todas o alguna de las pretensiones acumuladas en primera instancia, circunstancia esta que resulta indiferente para la admisión del recurso de apelación” [sentencia del TS n.º 685/2025, del 4 de junio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 31.ª, recurso n.º 3729/2022, –ECLI:ES:TS:2025:2594–), FJ 71.º]. Asimismo, el TS ha aclarado si es posible inadmitir total o parcialmente un recurso de apelación por ser algunas pretensiones acumuladas en primera instancia inferiores a 30.000 €

euros⁴¹; las dictadas en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona; las que resuelvan litigios entre Administraciones públicas⁴²; las que resuelvan impugnaciones indirectas de disposiciones

cuando la sentencia de primera instancia no entró a conocer del fondo por apreciar la concurrencia de una causa de inadmisibilidad, y ha señalado que “La respuesta es que cuando todas o alguna de las pretensiones planteadas en la instancia hayan sido inadmitidas, no puede inadmitirse el recurso de apelación por razón de la cuantía respecto de las mismas” [sentencia n.º 1230/2023, del 10 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 6228/2020, –ECLI:ES:TS:2023:4331–), FJ 5.º].

- 41 Debe tenerse en cuenta que, con arreglo a la jurisprudencia del TS, también son siempre recurribles en apelación los autos a través de los cuales se declare la inadmisibilidad del recurso de apelación en el caso de asuntos cuya cuantía no exceda de 30.000 euros. Así, en la sentencia n.º 885/2020, del 26 de junio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 293/2019, –ECLI:ES:TS:2020:2027–), el TS fija como doctrina que “la única interpretación que salvaguarda la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la CE, en este caso que encadena dos inadmisibilidades ante el Juzgado y ante la Sala de apelación, es que, a tenor de los artículos 80.1 y 81.1 y 81.2 de la LJCA, son recurribles en apelación las resoluciones de los Juzgados, revistan forma de sentencia o de auto, que declaran la inadmisibilidad del recurso, siendo irrelevante, a los efectos de la *summa gravaminis* que adopten forma de auto o de sentencia” (FJ 6.º). En efecto, para el TS, lo relevante, a los efectos del recurso de apelación, es que no se haya resuelto en cuanto al fondo en el recurso contencioso administrativo, y no que la decisión tenga forma de auto o de sentencia, por lo que, en todo caso, procede la apelación cuando no se ha resuelto el fondo del recurso. En la misma línea, las sentencias del TS n.º 1282/2020, del 13 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, recurso n.º 3456/2019, –ECLI:ES:TS:2020:3307–), FJ 3.º; y n.º 732/2021, del 25 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 7697/2019, –ECLI:ES:TS:2021:2154–), FJ 2.º. No obstante, esta doctrina sentada por el TS, tal y como ha señalado la sentencia del TS n.º 574/2025, del 19 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 1801/2022, –ECLI:ES:TS:2025:2300–), no es aplicable a los supuestos en los que se impugnen autos recaídos en ejecución de sentencia del artículo 80.1 b de la LJCA. Para que sean susceptibles de apelación los autos dictados en ejecución de sentencia, deben concurrirlos siguientes presupuestos: que la sentencia dictada en el recurso a cuya ejecución se refiere sea apelable conforme al artículo 81 de la Ley 29/1998, del 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa; que, además, en el caso de que esté cuantificado o sea cuantificable, el interés económico que se ventile en el recurso de apelación contra el auto (*summa gravaminis*) –con independencia de la cuantía del proceso de cuya ejecución se trata–, tenga una cuantía que supere el límite establecido en el artículo 81.1.a de la LJCA. Además, debe tenerse en cuenta que para la determinación del interés económico que se ventila en el recurso contra el auto, no es procedente la aplicación de la doctrina de desagregación de pretensiones a efectos de su cuantificación para el recurso, fundada en el artículo 41.3 de la misma ley. Véase el FJ 4.º de esta sentencia.
- 42 Con relación a cómo debe interpretarse la expresión “litigios entre Administraciones públicas”, debe estarse a lo establecido por el TS en la sentencia n.º 876/2024, del 21 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 4137/2021, ECLI:ES:TS:2024:2844–), en la que ha fijado como doctrina que “el criterio de la Sala es que la jurisprudencia que interpreta qué debe considerarse como ‘litigios entre

generales; y las que, con independencia de la cuantía del procedimiento, sean susceptibles de extensión de efectos. Las sentencias que resuelvan estos litigios siempre serán susceptibles de apelación, con independencia de la cuantía.

La elevación del umbral económico para acceder al recurso de apelación tiene como consecuencia directa el incremento del número de procesos que se resolverán en única instancia ante los órganos jurisdiccionales unipersonales y, en consecuencia, la reducción del número de casos en que las personas litigantes tendrán derecho a una segunda instancia⁴³. Esta medida, muy cuestionada durante la tramitación parlamentaria de la Ley 37/2011, del 10 de octubre, de medidas de agilización procesal⁴⁴, también ha sido duramente criticada por la doctrina⁴⁵. En nuestra opinión, esta limitación resulta criticable, ya que sustrae la posibilidad de apelación para numerosas actuaciones administrativas que, aunque sean de cuantía igual o inferior a 30.000 euros, pueden incidir de forma muy directa en la esfera patrimonial y personal de las y los administrados (por ejemplo, sanciones, tributos...) y pueden ser de trascendencia y relevancia desde un punto de vista jurídico⁴⁶. Ello provoca una reducción evidente de sus garantías y una merma del derecho a la tutela judicial efectiva. Además, la cuantía mínima para acceder al recurso de apelación es mucho mayor en el orden contencioso-administrativo que en otras jurisdicciones⁴⁷ y ello puede llevar a situaciones

Administraciones públicas, en relación con el requerimiento previo del artículo 44.1 de la LJCA, es aplicable en interpretación de idéntica expresión empleada en el artículo 88.2.c del mismo texto legal, de forma que serán siempre susceptibles de apelación las sentencias que resuelvan litigios entre Administraciones públicas cuando actúen en ejercicio de facultades de *imperium*" (FJ 3.º).

43 Así lo advierte 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*, n.º 21-22, 1.º de diciembre de 2011, p. 3.

44 Véase Lucía Casado Casado, *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo*, op. cit., p. 77.

45 Entre otros, por Joaquín Huelin Martínez de Velasco, "La elevación del umbral para acceder a los recursos en el orden contencioso-administrativo como medida de agilización procesal", op. cit., p. 3; Inés Celia Iglesias Canle, *Recursos en el proceso contencioso-administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, p. 73; y Juan Alfonso Santamaría Pastor, *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, op. cit., p. 831.

46 Véase Javier Álvarez Marcos, "Incidencia de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo", *Working Paper IE Law School*, AJ8-180, del 21 de diciembre, 2011, p. 11.

47 En la jurisdicción social, se excluye el recurso de suplicación en los procesos relativos a reclamaciones cuya cuantía litigiosa no exceda de 3.000 euros [artículo 191.2.g de la Ley 36/2011, del 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social]. Y, en la jurisdicción civil, solo se excepcionan de apelación las sentencias dictadas en los juicios

discriminatorias e injustificadas, ya que, en tanto que un trabajador que sea personal laboral en una Administración podrá hacer uso de un recurso de suplicación en la jurisdicción social, un funcionario que desempeñe tareas similares en la misma Administración no podrá acudir a la segunda instancia en la mayoría de ocasiones (retribuciones, trienios, carrera profesional, concursos de traslados...)⁴⁸. Adicionalmente, en estos asuntos menores, se elimina la posibilidad de unificación de criterios entre los distintos órganos jurisdiccionales de instancia.

La determinación de la cuantía a efectos del recurso de apelación es, por tanto, un elemento fundamental para determinar la procedencia o no del recurso y se erige en presupuesto esencial de la recurribilidad de la sentencia⁴⁹. Opera, así, como un requisito de admisibilidad del recurso⁵⁰. Así, se configura como un mínimo para recurrir, de modo que si es inferior o alcanza la cantidad de 30.000 euros y no la supera, no será admisible el recurso de apelación contra la sentencia que se dicte. Habrá de estarse, para la determinación de la cuantía, a lo dispuesto en los artículos 40 a 42 de la LJCA⁵¹.

4.2. LAS REGLAS DE DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA

Los artículos 40 a 42 de la LJCA incluyen algunas reglas en orden a determinar la cuantía del recurso contencioso-administrativo⁵². Entre ellas, cabe destacar, en primer lugar, que, como regla general, la cuantía del recurso viene determinada por el valor económico de la pretensión objeto del mismo, no por la *causa petendi* en la que se funda⁵³. Para ello, la LJCA se remite a la legislación procesal civil, si bien prevé reglas específicas. Así, diferencia según que la pretensión sea de mera anulación [artículo 42.1.a de la LJCA]

verbales por razón de la cuantía cuando está no supere los 3.000 euros (artículo 455.1 de la Ley 1/2000, del 7 de enero, de enjuiciamiento civil).

48 Lucía Casado Casado, *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo*, op. cit., p. 78.

49 Francisco José Sospedra Navas, "Artículo 81", op. cit., p. 1435. También Felipe Fresneda Plaza, "Juicio crítico del sistema de recursos", en Francisco Javier Pueyo Calleja (dir.), *Diagnosis de la jurisdicción contencioso-administrativa. Perspectivas de futuro*, Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2006, p. 238.

50 Así lo indica expresamente Ignacio Colomer Hernández, "Recurso ordinario de apelación", op. cit., p. 242.

51 Sobre las reglas de valoración de la cuestión litigiosa, véase a Ignacio Colomer Hernández, "Recurso ordinario de apelación", op. cit., pp. 231-241.

52 Para un estudio en profundidad de estas reglas nos remitimos al trabajo de Alberto Palomar Olmeda, "Cuantía del recurso. Artículos 40 a 42", en Alberto Palomar Olmeda (dir.), *Tratado de la jurisdicción contencioso-administrativa*, t. I, Parte general. Los procedimientos contencioso-administrativos, 4.ª ed., Madrid: Aranzadi, 2024, pp. 539-566.

53 Véase la sentencia del TS n.º 738/2021, del 26 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 2422/2019, ECLI:ES:TS:2021:2241-), FJ 3.º.

o de plena jurisdicción [artículo 42.1.b de la LJCA]. En el primer caso, se remite al valor económico de la actuación impugnada y, en el segundo, al valor de lo reclamado con las precisiones que tal precepto prevé⁵⁴.

Asimismo, conviene destacar el manejo de un “concepto dinámico de cuantía, alterable según la fase procesal”⁵⁵, de modo que no necesariamente tienen que coincidir la de la instancia y la de la apelación. En este punto, cabe advertir que, con arreglo a la jurisprudencia, lo decisivo, a efectos de la admisión del recurso de apelación, no es la cuantía formal fijada al inicio del proceso, sino el valor de la pretensión concretamente deducida ante el órgano *ad quem*. No hay vinculación a la cuantía fijada por las partes en la instancia y no existe, por tanto, limitación alguna para que el órgano *ad quem* se pronuncie sobre la cuantía del recurso y su criterio no ha de estar condicionado ni vinculado por lo fijado en la primera instancia, pues predomina el carácter de cuestión de orden público procesal de esta materia⁵⁶ y tales cuestiones, por ser de orden público procesal son apreciables de oficio⁵⁷ a

54 Artículo 41.1 de la LJCA. Para fijar el valor económico de la pretensión se tendrán en cuenta las normas de la legislación procesal civil, con las especialidades recogidas en el artículo 42.1 de la LJCA, que son las siguientes: (a) Cuando el demandante solicite solamente la anulación del acto, se atenderá al contenido económico del mismo, para lo cual se tendrá en cuenta el débito principal, pero no los recargos, las costas ni cualquier otra clase de responsabilidad, salvo que cualquiera de estos fuera de importe superior a aquel. (b) Cuando el demandante solicite, además de la anulación, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, o cuando solicite el cumplimiento de una obligación administrativa, la cuantía vendrá determinada: (1.º) Por el valor económico total del objeto de la reclamación, si la Administración pública hubiere denegado totalmente, en vía administrativa, las pretensiones del demandante. (2.º) Por la diferencia de la cuantía entre el objeto de la reclamación y el del acto que motivó el recurso, si la Administración hubiera reconocido parcialmente, en vía administrativa, las pretensiones del demandante.

55 Francisco José Sospedra Navas, “Condiciones de admisibilidad del recurso de apelación en el orden contencioso-administrativo: las resoluciones recurribles”, *op. cit.*, p. 239.

56 Véase, por ejemplo, la sentencia del TS n.º 1692/2025, del 19 de diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 4759/2023, ECLI:ES:TS:2025:5963–), en la que se pone manifiesto que la cuantía del proceso a efectos del recurso de apelación “se erige en un presupuesto esencial de la recurribilidad de la resolución judicial, tratándose de una cuestión de orden público procesal y 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” (FJ 3.º).

57 Belén López Donaire, Luis Moll Fernández-Fígares y Pablo de la Cruz López (dirs.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid: Aranzadi La Ley, 2025, p. 296. Véase también Alfonso Melón Muñoz (dir.) y Paloma Martín Nieto (coord.), *Memento práctico. Procesal Contencioso-Administrativo. Proceso Contencioso-Administrativo. Procesos Constitucionales. Procesos Europeos. Jurisdicción Contable*, Madrid: Lefebvre, 2026, p. 657.

efectos de determinar la recurribilidad de la resolución impugnada⁵⁸. Así lo ha establecido el TS en numerosas sentencias, en las que ha señalado que los TTSSJ, al decidir sobre la admisibilidad del recurso de apelación, no están vinculados por la cuantía del recurso que se hubiera fijado en el procedimiento judicial tramitado ante los juzgados de lo contencioso-administrativo⁵⁹. Por otra parte, la inadmisibilidad del recurso puede apreciarse en cualquier momento de la tramitación e incluso declararse la inadmisión en la sentencia⁶⁰.

En segundo lugar, teniendo en cuenta el principio general de equivalencia entre pretensión y cuantía, el artículo 41, introduce dos precisiones importantes para los casos de pluralidad de demandantes y de acumulación o de ampliación. Cuando existan varios demandantes, se atenderá al valor económico de la pretensión deducida por cada uno de ellos, y no a la suma de todos⁶¹. Esta previsión, que responde a un criterio de racionalidad (tantas pretensiones distintas, tantas cuantías diversas)⁶², ha sido criticada a nivel doctrinal. Así, Santamaría Pastor, realiza dos críticas, por los inconvenientes que conlleva su aplicación⁶³. Por una parte, considera que no es compatible con la realidad porque la ley asume, a efectos de la fijación de la cuantía, la

58 También es irrelevante que en la instancia no se haya determinado la cuantía del pleito. Véase la sentencia del TS n.º 922/2020, del 3 de julio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 895/2018, –ECLI:ES:TS:2020:2216–), FJ 4.º.

59 Por ejemplo, en la sentencia n.º 233/2024, del 12 de febrero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 5327/2022, ECLI:ES:TS:2024:742–), el TS señala que “la Sala de apelación no está vinculada por la determinación de la cuantía efectuada en la instancia” (FJ 5.º). Y, en la sentencia n.º 712/2025, del 5 de junio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso 2457/2023 –ECLI:ES:TS:2025:2609–), FJ 4.º, el TS admite que se pueda modificar la calificación hecha por el juzgado de instancia de un asunto como de cuantía indeterminada en orden a la admisión de la apelación. Ahora bien, lo que no se puede es “contradecir, sin motivación alguna y sin conceder trámite de audiencia a las partes, la decisión previa que sobre la interpretación de determinados preceptos legales hizo dentro del trámite de admisión del recurso de apelación” (FJ 5.º). De ahí que haya fijado como doctrina que “una Sala de apelación de este orden jurisdiccional no puede desestimar directamente y de oficio (con efecto de inadmisión) el recurso de apelación con fundamento exclusivo en una causa de inadmisión que previamente había rechazado al estimar un recurso de queja contra la decisión de inadmisión del recurso de apelación apreciada por el Juzgado” (FJ 6.º).

60 Así lo pone de manifiesto, por ejemplo, Fernando López Ramón, “Recurso ordinario de apelación, comentario a los artículos 81 y 82”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 100, 1998, p. 591.

61 Artículo 41.2 de la LJCA.

62 Juan Alfonso Santamaría Pastor, *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, op. cit., p. 424.

63 *Ibid.*, p. 425.

perspectiva de la parte actora pero elude la de la demandada, en tanto que para ella la suma de pretensiones que la norma prohíbe sí existe (si 1.000 funcionarios reclaman 5.000 euros, para la Administración sería un litigio de 5 millones de euros). Por otra, más allá de la reducción de las posibilidades de recurso que supone para las personas demandantes la prohibición de sumar las pretensiones, la regla tiene inconvenientes objetivos porque avocaría a la necesidad de desacumular los procedimientos en lo que, por ejemplo, se reclamen cuantías indemnizatorias diferentes que supusieran una diferente competencia objetiva, de manera que deberían conocer de tales reclamaciones órganos jurisdiccionales diferentes.

En los supuestos de acumulación o de ampliación, la cuantía vendrá determinada por la suma del valor económico de las pretensiones objeto de aquellas, pero no comunicará a las de cuantía inferior la posibilidad de apelación⁶⁴.

Por último, el artículo 42.2 de la LJCA identifica unas materias que califica de cuantía indeterminada, esto es, son *ex lege* pleitos de cuantía indeterminada. Así, se reputan 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 aquellos en los que junto a pretensiones evaluables económicamente se acumulen otras no susceptibles de tal valoración; y 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 trabajadores⁶⁵.

4.3. ALGUNOS CRITERIOS HERMENÉUTICOS A PARTIR DE LA JURISPRUDENCIA

Dada la complejidad que presenta la fijación de la cuantía, es fundamental en este punto conocer los criterios interpretativos utilizados por la

64 Artículo 41.3 de la LJCA. Javier Oliván del Cacho, "Artículo 41", en Antonio Ezquerra Huerva y Javier Oliván del Cacho (dirs.), *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, t. I, Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, p. 987, deja constancia de la falta de técnica jurídica de la redacción de este precepto, ya que, si bien se refiere a la acumulación, "no se engloba la acumulación subjetiva, sino que se está regulando únicamente la acumulación de pretensiones, bien porque se incluyen en un recurso varias pretensiones respecto a una actuación impugnada (o diversas impugnaciones), bien porque se ha producido una acumulación de recursos en los que existe una misma parte demandante".

65 Artículo 42.2 de la LJCA.

jurisprudencia, elemento esencial para conocer el alcance real que supone esta limitación a la hora de recurrir en apelación. Destacamos, en particular, algunos de estos criterios.

4.3.1. Casos de estimación parcial del recurso contencioso-administrativo y posterior recurso de apelación

El concepto de cuantía a efectos del recurso se ha matizado de forma importante en los supuestos en que el fallo de la sentencia recurrida es parcialmente estimatorio (por ejemplo, en materia de expropiación forzosa⁶⁶). En estos casos, "la jurisprudencia ha venido considerando que, a los efectos del ulterior recurso contra la sentencia que se dicta en un proceso, cuando el recurso esté condicionado a una cuantía determinada, puede no ser la que ya esté fijada desde el inicio del proceso; en concreto, cuando se dicte una sentencia en la instancia que estime en parte la pretensión del recurrente. Y así, para la parte a la que se le reconoce parcialmente su pretensión, el interés económico no es ya el inicial, sino que la *summa gravaminis* será ya solo la diferencia entre lo que inicialmente reclamó y aquella parte que ya le ha sido reconocida en sentencia, siempre y cuando, en virtud de la *reformatio in peius*, dicho reconocimiento no le pueda ser ya denegado, es decir, cuando quien recurre es exclusivamente la propia parte que ha visto reconocida en parte la pretensión"⁶⁷. Esta es la doctrina fijada por el TS para el recurso de casación en su regulación anterior, cuando se vinculaba a una determinada cuantía (600.000 euros)⁶⁸ y es la que se aplica también al recurso de apelación. De este modo, "salvo que el recurso se interponga por la parte contraria, la pretensión parcial reconocida ya en la sentencia que se ha dictado, no puede verse perjudicada, por lo que el derecho de la parte queda reducida a la diferencia entre lo reclamado inicialmente y lo concedido en la sentencia

66 El TS ha venido manteniendo que, a efectos del recurso de apelación, "en materia expropiatoria, la cuantía viene determinada por la diferencia entre el valor del bien expropiado fijado en la resolución del Jurado y el asignado al mismo por el recurrente en su hoja de aprecio o en el proceso contencioso-administrativo seguido en la instancia, en su caso, en aplicación de lo prevenido en el artículo 42.1.b, regla segunda, de la Ley 29/1998, del 13 de julio, reguladora de esta Jurisdicción, salvo en caso de estimación del recurso contencioso-administrativo, en que el justiprecio establecido en la sentencia sustituye al fijado por el Jurado como término de comparación". Véase auto del TS del 13 de septiembre de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso n.º 952/2012, ECLI:ES:TS:2012:9370A-), FJ 2.º.

67 Sentencia del TS n.º 690/2020, del 8 de junio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso 541/2019, -ECLI:ES:TS:2020:1704-), FJ 2.º.

68 Véase, por ejemplo, la sentencia del TS del 26 de julio de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, recurso n.º 3032/2010, -ECLI:ES:TS:2011:5434-), FJ 4.º.

que se pretende recurrir⁶⁹. Ahora bien, esta jurisprudencia está referida al supuesto de que se interponga el recurso de apelación por aquella parte cuya pretensión se ha visto reconocida parcialmente en la sentencia de instancia y, con relación a la parte no reconocida, no exceda del umbral del recurso.

Cabe plantear, en consecuencia, qué sucede cuando el recurso de apelación se interpone, no por la parte que ha visto parcialmente estimadas sus pretensiones sino por la que no ha visto reconocidas sus pretensiones. En particular, cabe preguntarse si la eventual modificación de la cuantía afecta por igual a las partes en el proceso, con independencia de su posición procesal, para no hacer de peor condición a una respecto de otra. Esta cuestión ha recibido respuesta de la mano de la sentencia del TS n.º 690/2020, del 8 de junio, en la cual ha fijado como doctrina que "sin perjuicio de que la cuantía del proceso es inalterable durante toda su tramitación, a los efectos del recurso de apelación, en aquellos supuestos en que la pretensión inicial hubiera sido estimada en parte en la sentencia de primera instancia, la cuantía a los efectos del umbral exigido para poder interponer recurso de apelación contra las sentencias dictadas por los juzgados de lo contencioso (30.000 €), deberá referirse a la cuantía de la pretensión con la reducción que comporte la estimación parcial; y ello tanto para la parte recurrente como recurrida; sin perjuicio de que en un mismo proceso el recurso pueda ser admitido para la parte en quien no concurra la limitación de la pretensión a efectos de legitimar la interposición del recurso de apelación"⁷⁰.

Por tanto, a la luz de la jurisprudencia, la cuantía viene determinada por la diferencia económica entre lo otorgado en la sentencia recurrida y lo pedido en el recurso. Esta forma de interpretar el requisito de la cuantía puede llevar a soluciones distintas para cada una de las partes y, por ende, a inadmitir el recurso interpuesto por una, por no llegar a la cuantía mínima, y a admitir el presentado por otra, si supera dicho presupuesto⁷¹.

69 Sentencia del TS n.º 690/2020, del 8 de junio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso 541/2019, – ECLI:ES:TS:2020:1704–), FJ 2.º.

70 Sentencia del TS n.º 690/2020, del 8 de junio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso 541/2019, ECLI:ES:TS:2020:1704–), FJ 3.º.

71 Véase Eduardo Hinojosa Martínez, *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*, op. cit., p. 192. Esto ha sido objeto de crítica por Francisco José Sospedra Navas, "Artículo 81", op. cit., pp. 1440-1441, en cuya opinión "una aplicación extensiva de este criterio puede dar lugar a consecuencias que no parecen aceptables desde el punto de vista procesal, como sería la de concluir que una misma sentencia puede ser recurrible para una parte, pero no para la otra, en el caso de que se estimen cuantías distintas en función del interés de cada recurrente. Tampoco puede entenderse que este criterio interpretativo pueda determinar una exégesis que permita desligar el *quantum* de la apelación de la cuantía del proceso, como sería el caso en que se anuda la cuantía del recurso a lo que se reclama en el mismo: por ejemplo, en el caso de impugnar la sentencia por la infracción de normas procesales en materia de imposición de costas,

4.3.2. Casos de adhesión a la apelación

Otra de las cuestiones que se ha suscitado es cómo debe valorarse la cuantía del recurso de apelación en supuestos de adhesión a la apelación, esto es, cuando la parte apelada, que en principio no interpuso recurso de apelación y se acomodó a lo resuelto en la sentencia, se convierte en apelante a la vista del recurso interpuesto por la contraparte, impugnando, en el escrito de oposición al recurso de apelación, la sentencia apelada en lo que le resulte desfavorable y razonando los puntos en que cree que le es perjudicial la sentencia⁷².

Con relación a esta cuestión, el TS ha fijado jurisprudencia en la sentencia n.º 185/2021, del 11 de febrero. En ella afirma que "tanto si se interpone la apelación originariamente como se si se formula en forma adhesiva, la cuantía de la pretensión impugnatoria ha de valorarse en función de cuál sea, respectivamente, el perjuicio impugnado, es decir, el perjuicio que al apelante, en cualquiera de las dos formas, ocasiona la sentencia recurrida, y por tanto, en los términos utilizados por el auto de admisión, la fijación de la *suma gravaminis* ex art. 81.1.a LJCA opera de forma independiente entre el apelante originario y el adherido a la apelación"⁷³. Por lo tanto, se aplica a ambas partes (apelante y adherida a la apelación), el mismo criterio objetivo, dada la naturaleza de la adhesión a la apelación como recurso de apelación independiente o autónomo cuya única especialidad deriva del momento en el que se formula⁷⁴. En efecto, la apelación adhesiva solo se subordina a la originaria por lo que respecta a la posibilidad misma de formularla, con incidencia en el momento de plantearla, pero no en los requisitos para su admisibilidad, por lo que el hecho de que la adhesión a la apelación se interponga en el escrito de oposición a la apelación de la contraparte no altera su naturaleza jurídica de recurso de apelación en el que se ejercita una pretensión impugnatoria autónoma e independiente de la ejercitada por la persona apelante originaria, que debe cumplir igualmente los requisitos legales de admisibilidad de la apelación, entre los cuales se encuentra el de la cuantía mínima para acceder a este recurso⁷⁵. En consecuencia, la fijación de la *summa gravaminis* opera de forma independiente entre la persona apelante originaria y la adherida a la apelación. De ahí la necesidad de que su

no resultaría adecuado que la cuantía del recurso se equiparara a la de las costas, puesto que lo que marca la recurribilidad de la sentencia es la cuantía del proceso y no la del concreto interés perseguido en el recurso de apelación".

72 Véase el artículo 85.4 de la LJCA.

73 Sentencia del TS n.º 185/2021, del 11 de febrero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso n.º 7636/2019, ECLI:ES:TS:2021:720–), FJ 7.º.

74 Véase el FJ 6.º de la sentencia citada en la nota anterior.

75 *Ibid.*

pretensión impugnatoria alcance la cuantía mínima prevista por el legislador para acceder a la segunda instancia.

4.3.3. Casos de acumulación de cuantías procedentes de diferentes títulos

La jurisprudencia prohíbe, a efectos de habilitación de recursos, la acumulación de cuantías en los supuestos de acumulación en un solo recurso de varias pretensiones. Así, aunque la cuantía global del litigio venga determinada por la suma del valor de las pretensiones, no se comunica a las de cuantía inferior la posibilidad de recurrir (aun cuando se hayan impuesto en un acto administrativo único y este sea el objeto del litigio), siendo, en definitiva, la cuantía de cada una de las pretensiones individualmente consideradas la que abre o cierra el cauce de la apelación, con independencia de la cifra global que alcance la suma de todas ellas⁷⁶.

Desde esta perspectiva, se ha rechazado la consideración global de la entidad económica del asunto y no se ha admitido, por ejemplo, el recurso de apelación contra sanciones administrativas que individualmente no superen los 30.000 euros⁷⁷, aunque se recojan en una misma acta de infracción; contra liquidaciones tributarias que se hallen en idéntica situación⁷⁸ (incluso aunque en un solo acto administrativo se hayan liquidado cuotas correspondientes a distintos ejercicios, debe estarse a la cuantía de cada una de las cuotas⁷⁹); o contra actos de liquidación de cotizaciones a los distintos regímenes de la Seguridad Social, donde el devengo se produce con periodicidad mensual, o de declaración de responsabilidad solidaria por

76 Luis de las Heras Vives, "El recurso de apelación en el proceso contencioso-administrativo a la luz de la jurisprudencia española", *Revista Boliviana de Derecho*, n.º 19, 2015, p. 818.

77 Véase, por ejemplo, la sentencia del TSJ del País Vasco n.º 426/2008, del 21 de julio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso n.º 957/2006, ECLI:ES:TSJPV:2008:1715–), FJ 1.º.

78 En la sentencia del TS n.º 1542/2024, del 1.º de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, recurso n.º 3840/2023, –ECLI:ES:TS:2024:4766–), fija como jurisprudencia que "La cuantía para acceder al recurso de apelación (art. 81.1.a LJCA) coincide con el valor económico de la pretensión, de modo que, cuando se impugnan liquidaciones tributarias, como en este caso lo han sido del IBI, debe atenderse al valor de la cuota establecida en ellas, en cada uno de los periodos tributarios, sin que quepa considerar como de cuantía indeterminada la impugnación en que la pretensión se sustenta en la existencia de una exención que debió ser aplicada" (FJ 4.º). Véase también el auto del TS del 15 de diciembre de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso n.º 5963/2010, ECLI:ES:TS:2011:13278A–), FJ 4.º.

79 Véase la sentencia del TSJ de Murcia n.º 717/2010, del 10 de septiembre de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso n.º 237/2008, –ECLI:ES:TSJMU:2010:2050–), FJ 2.º.

impago de cuotas a la Seguridad Social, que, a estos efectos, debe valorarse por los importes mensuales reclamados⁸⁰, lo que hace inviable el recurso de apelación en estos supuestos (nunca van a superarse los 30.000 euros si nos atenemos a los importes mensuales).

En cambio, cuando el objeto del pleito consista en la devolución de ingresos indebidos por error en el encuadramiento a efectos de cotización de cuotas de la Seguridad Social, el TS ha considerado que la cuantía que ha de tomarse en consideración "se determina, de conformidad con la regla general prevista en el artículo 41.1 de la Ley de la Jurisdicción, por el valor económico total de la pretensión ejercitada que sea consecuencia del mismo presupuesto (el mismo error), sin atender a cada periodo de liquidación de cuotas"⁸¹. La diferencia de criterio se justifica por el hecho de que aquí "la cuantía reclamada no se ha acumulado artificiosamente, sino que es efecto de una causa única, el error de encuadramiento"⁸². Este mismo criterio se ha aplicado cuando el objeto del recurso contencioso-administrativo resuelto por la sentencia apelada verse sobre reclamaciones del precio por operaciones comerciales consistente en la entrega de bienes o la prestación de servicios a una Administración pública que sean de la misma naturaleza y que se deban a una causa única, de modo que se trate de una relación continuada. En estos supuestos, "estas deben ser contempladas de forma conjunta y unitaria, sin

80 Véase, por ejemplo, la sentencia n.º 738/2021, del 26 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 2422/2019, –ECLI:ES:TS:2021:2241–), en la que el TS recuerda que "la Sala 3.ª del Tribunal Supremo, a efectos de cuantía del correspondiente Recurso que ante él se tramite, sostiene sin fisuras que *las cantidades que hay que tener en cuenta para determinar esa cuantía* –tanto si se trata de impugnar actos administrativos por los que se reclaman al interesado cuotas que este adeuda a la TGSS como si es el interesado el que solicita de dicha TGSS la devolución de las cuotas indebidamente ingresadas–, son las cuotas mensuales, en atención a que tales cuotas se autoliquidan e ingresan por el sujeto obligado mes por mes y no por periodos de tiempo distintos" (FJ 2.º). En la misma línea, véase también la sentencia del TS n.º 656/2023, del 22 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 2864/2021, ECLI:ES:TS:2023:2268–), FJ 3.º. Véase, asimismo, la sentencia del TSJ de Cataluña n.º 519/2018, del 22 de junio de 2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, recurso n.º 561/2017, –ECLI:ES:TSJCAT:2018:5938–), FJ 2.º.

81 Sentencia del TS n.º 1692/2025, del 19 de diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 4759/2023, –ECLI:ES:TS:2025:5963–), FJ 4.º. El TS considera que "aun dando lugar a procedimientos separados, la solicitud de devolución de ingresos indebidos es inescindible del presupuesto del que trae causa, el error de encuadramiento en nuestro caso; de modo que toda la cuantía cuya devolución se reclama atiende a un presupuesto o causa únicos. Y, por ello, no se justifica una toma en consideración de la cuantía reclamada por periodos de cotización, sino que hay que estar al importe global de la reclamación, como efecto único de tal presupuesto, también único; con independencia, pues, de que las cantidades reclamadas admitan fraccionamiento por cuotas de los distintos periodos a los que afectan" (FJ 3.º).

82 FJ 3.º de la sentencia citada en nota anterior.

desagregarse, y, en consecuencia debe tenerse en cuenta el valor económico total de las facturas adeudadas, incluyendo el importe principal, los intereses de demora, impuestos, tasas, derechos o costes reclamados"⁸³.

Asimismo, también se ha suscitado en la jurisprudencia la cuestión de la cuantía a efectos de apelación en los supuestos en que se recurre un acuerdo de derivación de la responsabilidad por deudas con la Seguridad Social, además de las correspondientes cuotas. Al respecto, el TS ha considerado que el mantenimiento, con carácter general, de una *summa gravaminis* para el acceso al recurso de apelación, adquiere contornos propios cuando lo que se impugna es un acuerdo de responsabilidad patrimonial, ya sea por deudas con la Seguridad Social, ya sea por deudas tributarias. En este ámbito, ha tenido lugar un cambio en la jurisprudencia, impuesto por razones de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE), igualdad en la aplicación de la ley (artículo 14 de la CE), y la coherencia de la propia jurisprudencia. Si bien este Tribunal había mantenido, durante un tiempo, la admisión del recurso cuando lo que se discutía no eran las liquidaciones concretas que integraban el acuerdo de derivación de responsabilidad, sino la procedencia de dicho acuerdo como acto único, siempre que el importe total derivado superase el límite legal para acceder al recurso⁸⁴, más recientemente, reconsiderando la cuestión, ha llegado a la conclusión contraria. Así, entiende que el acuerdo de derivación de responsabilidad no impide que deba tenerse en cuenta el importe de cada liquidación individual, rechazándose la toma en consideración de la cantidad total de las liquidaciones concretas. En efecto, afirma que, "con carácter previo al examen del acto único de derivación de responsabilidad, ha de examinarse cada acto administrativo de liquidación y, en consecuencia, únicamente podrán acceder al recurso [...], por razón de la cuantía, las liquidaciones derivadas cuyo débito principal supere el límite legal, en este caso los 30.000 euros del recurso de apelación (artículo 81.1.a de la LJCA)"⁸⁵. Para el TS, lo contrario "supondría ir en contra del conteni-

83 Sentencia del TS n.º 451/2025, del 10 de abril (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 8034/2021, –ECLI:ES:TS:2025:1838–), FJ 4.º.

84 Véase, por ejemplo, el auto del 11 de septiembre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso n.º 540/2014, –ECLI:ES:TS:2014:7110A–), FJ 3.º, en el cual el TS considera que cuando el objeto del recurso se centra únicamente en la procedencia de un acuerdo de liquidación como acto único y la impugnación se centra, exclusivamente, en la improcedencia del acuerdo de derivación de responsabilidad y no en las liquidaciones que lo integran, "la cuantía viene determinada por el importe de la deuda reclamada, en su totalidad" (FJ 4.º).

85 Sentencia del TS n.º 560/2020, del 25 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 3120/2018 –ECLI:ES:TS:2020:1050–), FJ 5.º. Véase también, en la misma línea, entre otras, las sentencias del TS n.º 1717/2019, del 12 de diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 3005/2017, –ECLI:ES:TS:2019:4149–), FJ 3.º; n.º 1849/2019, del 18 de

do del artículo 41.3 de la LJCA en la forma en que ha sido interpretado por este Tribunal, pues, en definitiva, la decisión de la Administración a la hora de derivar la responsabilidad de diversas deudas, en este caso de la Seguridad Social, no puede hacer perder la independencia intelectual y jurídica de cada acto administrativo derivado"⁸⁶. Además, la admisión del recurso en estos supuestos "supondría producir, sin justificación, un diferente trato procesal en función de que el recurrente sea el deudor principal o un tercero responsable solidario o subsidiariamente de la deuda reclamada, lo que resulta por completo ajeno al propósito perseguido por la normativa legal delimitadora del ámbito del recurso [...] por razón de la cuantía litigiosa"⁸⁷.

4.3.4. Otros casos de acumulación

Tampoco se ha admitido la acumulación respecto a los sujetos del proceso, debiendo dividirse la cuantía cuando son varios los titulares del interés o derecho afectado⁸⁸, sin que pueda atenderse, para determinar la cuantía del recurso, a la suma del valor económico de las pretensiones de todos ellos. Por lo tanto, debe estarse al valor económico de la pretensión deducida por cada uno de ellos.

El mismo criterio se extiende también a las acumulaciones producidas en sede judicial cuando el litigio inicial se amplía a otros administrativos conexos, cuando se acumulan recursos inicialmente tramitados por separado y cuando la acumulación se ha producido en vía administrativa⁸⁹. Tampoco se tienen en cuenta en el cómputo de la cuantía conceptos ajenos al débito principal, como recargos, costas..., salvo que fueran superiores al propio débito⁹⁰.

Por último, esta regla no solo se aplica en los supuestos de acumulación sobrevenida, de recursos contencioso-administrativos ya interpuestos por separado, sino también en los casos en que se produzca una acumulación inicial, tal y como ha establecido la jurisprudencia. Y ello es aplicable incluso

diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 1098/2017, –ECLI:ES:TS:2019:4157–), FJ 5.º; n.º 7/2020, del 14 de enero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 5164/2017, –ECLI:ES:TS:2020:81–), FJ 2.º; y n.º 1245/2022, del 4 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 8166/2019, –ECLI:ES:TS:2022:3721–), FJ 3.º.

86 Sentencia del TS n.º 560/2020, del 25 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 3120/2018, –ECLI:ES:TS:2020:1050–), FJ 5.º.

87 FJ 5.º de la sentencia citada en la nota a pie anterior.

88 Véase Eduardo Hinojosa Martínez, *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*, op. cit., p. 189.

89 Inés Celia Iglesias Canle, *Recursos en el proceso contencioso-administrativo*, op. cit., p. 91.

90 *Ibid.*

al supuesto de que se impugne una sola resolución administrativa que, en vía de recurso, conozca del interpuesto contra diversos actos administrativos, situación que se produce especialmente en el caso de las liquidaciones tributarias⁹¹. De esta forma, si se impugnan diversas liquidaciones tributarias, aunque la Administración resuelva previamente, en vía de recurso administrativo o económico-administrativo, sobre todas ellas en una misma resolución, habrá que seguir estando a la cuantía de cada una de las liquidaciones para determinar si es admisible o no el recurso.

4.3.5. Casos de sanciones privativas de derechos

La jurisprudencia también ha fijado algunos criterios para la determinación de la cuantía en supuestos de sanciones consistentes en suspensión o privación de derechos, aunque pueda haber también una multa.

La más reciente jurisprudencia del TS viene manteniendo que cuando el asunto versa sobre sanciones disciplinarias de empleo y sueldo debe entenderse que dichos asuntos son de cuantía indeterminada⁹². Así lo sostuvo, aunque con matices, la sentencia n.º 709/2019, del 28 de mayo, en un caso en el que se había impuesto a un *mosso d'esquadra* una sanción de suspensión de funciones de un mes de duración⁹³. Esta sentencia fija como criterio jurisprudencial que "La sanción de suspensión temporal de funciones es

91 Véase, por ejemplo, la sentencia del TSJ de Murcia n.º 717/2010, del 10 de septiembre de 2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso n.º 237/2008, –ECLI:ES:TSJMU:2010:2050–), FJ 2.º.

92 Con anterioridad, la jurisprudencia había sido contradictoria. Algunos TTSSJ entendían que los litigios sobre sanciones de suspensión de funciones en materia disciplinaria en el ámbito de la función pública eran de cuantía indeterminada. Es el caso del TSJ de Cataluña, que había considerado que la cuantía era indeterminada, por aplicación del artículo 42.2 de la LJCA, ya que está comprometido el derecho al trabajo, reconocido a todos los ciudadanos, con carácter genérico en el artículo 35 de la Constitución y con carácter específico, en el ámbito de la función pública, en los artículos 23 y 103 de la Constitución [entre otras, en las sentencias n.º 1066/2005, del 2 de noviembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 4/2005, –ECLI:ES:TSJCAT:2005:9885–), FJ 2.º; y n.º 1047/2011, del 4 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 6/2011, –ECLI:ES:TSJCAT:2011:9876–), FJ 2.º]. En cambio, otros consideraban que era de cuantía determinada y que la misma debía establecerse en el importe de las retribuciones dejadas de percibir en cumplimiento de la sanción, sin considerar relevantes a efectos de determinar la cuantía otras consideraciones relativas a la hipotética incidencia de la sanción en la carrera profesional de las personas sancionadas, si no se plasman en perjuicios ciertos. Es el caso, por ejemplo, del TSJ de Galicia, en la sentencia n.º 932/2012, del 27 de junio de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso n.º 61/2012, –ECLI:ES:TSJGAL:2012:5862–), FJ 4.º.

93 Sentencia del TS n.º 709/2019, del 28 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 262/2016, –ECLI:ES:TS:2019:1815–).

susceptible de medirse en términos económicos, lo que alcanza a todos los conceptos que conforman la retribución bruta o íntegra de la que se priva al sancionado durante el lapso de tiempo de la suspensión, y fuera del mismo por la minoración que en las pagas extraordinarias se haya producido por razón de la reducción del tiempo no trabajado en la anualidad. Se toma como referencia la retribución bruta pues la misma constituye el derecho individual o económico afectado por la sanción cuya anulación se pretende". Sin embargo, a continuación, señala, en primer lugar, que, de la LJCA, "no se deduce que ante una sanción disciplinaria el pleito sea, *per se*, de cuantía indeterminada por razón del contenido aflictivo, la afectación moral o al buen nombre o prestigio que comporta toda sanción pues cabe presumir que toda sanción produce tal afectación. De no entenderse así no habría duda interpretativa alguna y en caso de impugnarse sanciones siempre sería el pleito de cuantía indeterminada, con lo que quedaría sin contenido la regla específica del artículo 42.2 de la LJCA". En segundo lugar, afirma que de los tres supuestos del artículo 42.2 de la LJCA en los que la cuantía del pleito es indeterminada, "la tercera es aplicable a las sanciones funcionariales si es que el recurrente acumula a la pretensión de anulación otra pretensión no susceptible de valoración económica o una pretensión de resarcimiento que exceda de los 30.000 euros" y que "También serán de cuantía indeterminada aquellos litigios en los que se pretenda la mera anulación de la sanción que, al margen del aspecto en que es susceptible de valoración económica, conlleve otros efectos previstos normativamente, no medibles en términos económicos y que forman parte de la sanción como gravamen añadido a la sanción". Por lo tanto, si bien la afección moral o sufrimiento derivado de la sanción no conlleva que el procedimiento sea *per se* de cuantía indeterminada, el TS tiene en cuenta otros factores que sí pueden justificar la declaración de un procedimiento de esta naturaleza como de cuantía indeterminada, tal y como así se considera en el caso analizado por la sentencia⁹⁴. Según este planteamiento y en línea con lo establecido en el artículo 42.2 de la LJCA, como advierte Oliván del Cacho, "hay que atender a las consecuencias que pueda acarrear la sanción disciplinaria y que vayan más allá de la suspensión de funciones"⁹⁵, que pueden llevar a la consideración de la cuantía como indeterminada.

94 Efectivamente, el TS considera que, en la medida que para los *mossos d'esquadra* la sanción de suspensión también implica la privación temporal del ejercicio de las funciones, la retirada del arma y de la credencial reglamentarias, la prohibición de uso de uniforme, en su caso, y la prohibición de entrar en las dependencias del cuerpo sin autorización y, además, conlleva la inscripción en el expediente personal, en este caso, la cuantía del pleito debe considerarse como indeterminada.

95 Javier Oliván del Cacho, "Artículo 42", en Antonio Ezquerro Huerva y Javier Oliván del Cacho (dirs.), *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, t. I. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, p. 996.

Posteriormente, las sentencias n.º 153/2020, del 6 de febrero –en un caso de dos sanciones de suspensión de funciones a una profesora durante seis meses y tres meses– y n.º 636/2021, del 6 de mayo –en un caso de una sanción de suspensión de funciones por dos meses a un funcionario del grupo C1 de la Junta de Andalucía–, fijaron como criterio jurisprudencial que “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”⁹⁶. Este mismo criterio se ha mantenido en las sentencias n.º 319/2022 y n.º 320/2022, ambas del 14 de marzo⁹⁷. La primera de ellas rechaza la objeción de que la aplicación de dicho criterio suponga una aplicación retroactiva de la jurisprudencia, habida cuenta de que los cambios jurisprudenciales, por su propia naturaleza, afectan a concretos litigios que en el momento de iniciarse estaban sometidos a una interpretación diferente de las normas relevantes; y la segunda sentencia mantiene que el mero dato de que el asunto verse sobre una sanción disciplinaria de suspensión de empleo y sueldo basta para que sea de cuantía indeterminada a efectos del recurso de apelación, sin que sea preciso que quien recurre en apelación alegue y acredite perjuicios de carácter no económico derivados de la sanción disciplinaria⁹⁸.

96 Sentencias del TS n.º 153/2020, del 6 de febrero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 2909/2017, –ECLI:ES:TS:2020:455–), FJ 5.º; y 636/2021, del 6 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 5739/2019, –ECLI:ES:TS:2021:1683–), FJ 4.º. La primera de estas sentencias cuenta con un voto particular formulado por el magistrado Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo, en el que defiende que la doctrina que debió fijarse es la siguiente: “que ha de reputarse determinable la cuantía de un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra una sanción disciplinaria de suspensión de funciones con pérdida de las retribuciones correspondientes inferiores a 30.000 euros, en el que únicamente se pretende la anulación de la resolución sancionadora, más el restablecimiento de los derechos de los que directamente privó”; y “que para la determinación de la cuantía debe atenderse en exclusiva al montante económico en que razonablemente puede cuantificarse la suspensión del ejercicio profesional durante el cumplimiento de la sanción impuesta, constituido por el importe de los ingresos previsibles que por todos los conceptos puede obtener el recurrente derivado del ejercicio profesional de sus funciones durante el periodo de la sanción”.

97 Sentencias del TS n.º 319/2022, del 14 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 354/2019, –ECLI:ES:TS:2022:930–), FJ 4.º; y 320/2022, del 14 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 3563/2020, –ECLI:ES:TS:2022:991–), FJ 4.º.

98 El Tribunal entiende que “La razón para llegar a esta conclusión es doble. Por un lado, esos posibles perjuicios de carácter no económico pueden no haberse manifestado en un primer momento. Por otro lado, la solución contraria exigiría entrar en el fondo de cada asunto para dilucidar la admisibilidad del recurso de apelación; algo que sería contraproducente para el fluido funcionamiento de los medios de impugnación y para

Más recientemente, este criterio ha vuelto a ser confirmado en varias sentencias, por lo que se advierte una progresiva evolución en la jurisprudencia y se confirma el criterio tendente a considerar que la cuantía del recurso es indeterminada ya que la sanción de suspensión de funciones tiene efectos que no tienen una mera trascendencia económica⁹⁹. Asimismo, se consideran de cuantía indeterminada aquellos litigios en los que se pretenda la mera anulación de la sanción que, al margen del aspecto en que es susceptible de valoración económica, conlleve otros efectos previstos normativamente, no medibles en términos económicos y que forman parte de la sanción como gravamen añadido a la sanción¹⁰⁰.

Esta jurisprudencia también es aplicable en el caso de las sanciones de suspensión del ejercicio de una profesión colegiada. Así, en el caso de las sanciones de suspensión del ejercicio de la abogacía, el TS, ha considerado que, la pretensión de anulación de dichas sanciones debe de considerarse de cuantía indeterminada a los efectos de poder ser recurrida en apelación, por trascender la sanción de la mera dimensión pecuniaria porque dicha suspensión forzosa, junto con un aspecto cuantificable, plantea otro no susceptible de ser evaluado económicamente¹⁰¹. En efecto, la suspensión del ejercicio de una profesión por un determinado periodo "no tiene tan solo una dimensión económica, pues al margen de la dificultad de establecer los honorarios dejados de percibir, durante su forzosa inactividad se producen perjuicios de imposible evaluación económica al tener que desviar la defensa de sus clientes y la llevanza de sus pleitos a otros profesionales junto con la imposibilidad de asumir nuevos encargos, con la consiguiente pérdida de clientela. Consecuencias que no son susceptibles de ser evaluadas y que, en muchas ocasiones, no se exteriorizan de forma inmediata"¹⁰².

la seguridad jurídica, que sin duda requieren criterios claros en materia de acceso a los recursos y de competencia funcional" (FJ 4.º).

99 Véase las sentencias del TS n.º 1649/2022, del 14 de diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 295/2019, –ECLI:ES:TS:2022:4641–), FJ 3.º; y n.º 252/2023, del 28 de febrero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso 6179/2021, –ECLI:ES:TS:2023:599–), FJ 3.º.

100 Sentencia del TS n.º 922/2020, del 3 de julio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 895/2018, –ECLI:ES:TS:2020:2216–), FJ 4.º.

101 Entre otras, véase las sentencias del TS n.º 6/2022, del 11 de enero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso 3608/2020, –ECLI:ES:TS:2022:69–), FJ 3.º; n.º 1658/2022, del 14 de diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso n.º 7778/2018, –ECLI:ES:TS:2022:4666–), FJ 3.º; n.º 26/2023, del 12 de enero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso 8077/2021, –ECLI:ES:TS:2023:122–), FJ 3.º; y n.º 559/2024, del 4 de abril (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso 4835/2022, –ECLI:ES:TS:2024:1881–), FJ 2.º.

102 Sentencia del TS n.º 6/2022, del 11 de enero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, recurso 3608/2020, –ECLI:ES:TS:2022:69–), FJ 2.º.

La cuestión de la cuantía también se ha planteado en supuestos de sanciones de tráfico consistentes en la privación temporal del permiso de conducir o la pérdida de puntos. En este ámbito, los tribunales vienen interpretando mayoritariamente que es perfectamente posible cuantificar la privación temporal del permiso de conducir. Así, el TS ha considerado que "el interés económico de la pretensión puede cuantificarse en los gastos 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 en que el recurrente esté impedido legalmente para obtener un nuevo permiso o una nueva licencia de conducción, más los gastos derivados de la realización y superación del curso de sensibilización y reeducación vial y de las pruebas que reglamentariamente se determinen"¹⁰³.

4.3.6. Casos en que se litigue por el reconocimiento de un derecho en materia funcionarial

El TS también ha fijado doctrina jurisprudencial sobre algunos supuestos en materia funcionarial en que se litiga por el reconocimiento de un derecho. En particular, la cuestión planteada es si cabe considerar que en aquellos casos en que la pretensión de la persona recurrente verse sobre el reconocimiento

103 Auto del TS del 2 de febrero de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso n.º 5934/2010, –ECLI:ES:TS:2012:1553A–), FJ 4.º. Véase también el auto de 9 de julio de 2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso n.º 5398/2008, –ECLI:ES:TS:2009:10956A–), FJ 3.º. En la misma línea, hay numerosas sentencias de los TTSSJ. Así, en la sentencia del TSJ de Canarias n.º 120/2011, del 9 de junio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, recurso n.º 59/2011, Sección 1.ª, –ECLI:ES:TSJICAN:2011:2092–), el Tribunal considera que "Es perfectamente posible cuantificar la privación temporal del permiso de conducir, en función 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 de un vehículo durante el tiempo de la suspensión, correspondiendo en todo caso a la parte apelante acreditar que dicha suspensión tenga una valoración superior, única hipótesis en que cabría admitir la apelación y ello, aunque se tome en consideración la actual posible retirada de puntos que implica una infracción como la sancionada en este supuesto, ya que, aunque sumada a otras sanciones firmes pueda dar lugar a la retirada de la autorización, ello requiere una resolución administrativa especial recurrible de forma totalmente independiente y lo cierto es que el interesado podría incluso hipotéticamente haber recuperado puntos mediante los oportunos cursos habilitados al efecto" (FJ 1.º). En términos similares, véanse, entre otras muchas, las sentencias del TSJ de Andalucía n.º 181/2007, del 1.º de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 453/2006, –ECLI:ES:TSJAND:2007:1708–), FJ 1.º; del TSJ del País Vasco n.º 155/2007, del 19 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso n.º 186/2004, –ECLI:ES:TSJPV:2007:1080–), FJ 2.º; y del TSJ de Murcia n.º 522/2012, del 28 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, recurso n.º 69/2012, –ECLI:ES:TSJMU:2012:1217–), FJ 1.º.

de un derecho funcional, el pleito debe reputarse como de cuantía indeterminada al margen de la cuestión económica concreta.

Por una parte, se ha planteado ante el TS si, a efectos de apelación, el pleito es de cuantía indeterminada cuando una sentencia reconoce el derecho de un empleado público a percibir una determinada partida retributiva o el derecho a que se le abone determinada cuantía por un concreto periodo de tiempo junto con sus intereses legales correspondientes (por ejemplo, el abono de trienios). Con relación a esta cuestión, es doctrina reiterada que un pleito sería de cuantía determinada o determinable a efectos de apelación si lo litigioso se ciñese al cálculo de una partida retributiva cualquiera (por ejemplo, el cálculo de los trienios –periodos, cuantificación, actualización y devengo de intereses–); “ahora bien, si se litiga por el presupuesto, esto es, por el reconocimiento del derecho a percibir, la pretensión económica –la cuantía de lo reclamado y su cálculo– va supeditada al reconocimiento previo de un derecho, de manera que en los casos mixtos (reclamación de derecho y una partida retributiva) estamos ante un pleito de cuantía indeterminada a efectos de apelación”¹⁰⁴. En tal sentido, cabe citar también, por ejemplo, las sentencias n.º 1187/2023, del 17 de septiembre¹⁰⁵, n.º 1665/2023, del 13 de diciembre¹⁰⁶, n.º 284/2024, del 22 de febrero¹⁰⁷, n.º 660/2025, del 29 de mayo¹⁰⁸, n.º 712/2025, del 5 de junio¹⁰⁹ y n.º 1331/2025, del 22 de octubre¹¹⁰.

Este mismo criterio se ha aplicado en supuestos en que tanto en vía administrativa como luego en vía contencioso-administrativa las personas recurrentes (en los casos planteados, policías locales) formulan dos pretensiones: una pecuniaria consistente en el abono de diferencias retributivas y otra relativa al reconocimiento de que en ocasiones se les encomiendan funciones de una categoría superior, lo que podría tener consecuencias en el futuro. Así, en estos supuestos, se considera que, al haber una pretensión

104 Sentencia del TS n.º 1331/2025, del 22 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 4341/2024, –ECLI:ES:TS:2025:4734–), FJ 4.º.

105 Sentencia del TS n.º 1187/2023, del 27 de septiembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 8234/2021, –ECLI:ES:TS:2023:3743–), FJ 3.º.

106 Sentencia del TS n.º 1665/2023, del 13 de diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 7699/2021, –ECLI:ES:TS:2023:5413–), FJ 3.º.

107 Sentencia del TS n.º 284/2024, del 22 de febrero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 936/2022, –ECLI:ES:TS:2024:947–), FJ 3.º.

108 Sentencia del TS n.º 660/2025, del 29 de mayo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 1674/2023, –ECLI:ES:TS:2025:2500–), FJ 5.º.

109 Sentencia del TS n.º 712/2025, del 5 de junio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 2457/2023, –ECLI:ES:TS:2025:2609–), FJ 5.º.

110 Sentencia del TS n.º 1331/2025, del 22 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 4341/2024, –ECLI:ES:TS:2025:4734–), FJ 4.º.

que no es de cuantía determinable, no es aplicable el umbral mínimo económico fijado por el artículo 81.1.a de la LJCA para recurrir en apelación¹¹¹.

Por otra, el TS también ha debido dar respuesta a la cuestión de si cabe recurso de apelación contra sentencia de personal cuya cuantía se ha fijado como indeterminada por la primera instancia, aunque la reclamación económica derivada del derecho que se plantea no supere los 30.000 euros. El tema se ha suscitado, por ejemplo, en el marco de un litigio en que se cuestionaba la procedencia del abono a una funcionaria del Servicio Extremeño de Salud del complemento salarial correspondiente al prorrateo de guardias médicas durante el tiempo que estuvo de baja maternal, vacaciones y lactancia acumulada durante 2017, por la media aritmética de las cantidades devengadas por los servicios efectivamente realizados durante los seis meses inmediatos anteriores a la fecha de dicha baja, así como el abono del prorrateo de guardias médicas que dejó de percibir desde el pasado 15 de marzo de 2021 —al causar incapacidad laboral temporal por riesgo durante el embarazo— hasta la fecha de su incorporación al puesto de trabajo. La petición formulada por la funcionaria fue desestimada, lo que conllevó el planteamiento de un recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Cáceres, en el cual se fijó provisionalmente la cuantía como indeterminada y que fue desestimado. Posteriormente, recurrida en apelación la sentencia ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura, la Sala desestimó el recurso por entender que la *suma gravaminis* era insuficiente para recurrir en apelación, por tratarse de una pretensión que sin perjuicio de que se declarara de cuantía indeterminada por el órgano jurisdiccional unipersonal, la Sala la cuantificó por importe inferior a 30.000 euros y rechazó que indirectamente se estuviera impugnando por la recurrente una disposición general. El TS, separándose del TSJ, fija como doctrina que "cuando se litigue por el reconocimiento de un derecho cabe recurso de apelación contra sentencia en materia de personal cuya cuantía se ha fijado como indeterminada por la primera instancia, aunque la reclamación derivada del derecho que plantea no supere los 30.000 euros, pues en este caso su cuantía es cuestión vinculada a la pretensión principal"¹¹². Por lo tanto, cabe en estos supuestos el recurso de apelación.

111 Véase, entre otras, las sentencias del TS n.º 1398/2021, del 20 de enero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 1744/2020, —ECLI:ES:TS:2021:4367—), FJ 4.º; n.º 1515/2023, del 21 de noviembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 1122/2022, —ECLI:ES:TS:2023:4958—), FJ 5.º; y n.º 1682/2023, del 13 de diciembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 29/2022, —ECLI:ES:TS:2023:5717—), FJ 5.º.

112 Sentencia del TS n.º 475/2025, del 24 de abril (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 6944/2022, —ECLI:ES:TS:2025:1787—), FJ 6º. En la misma línea,

Asimismo, se ha suscitado en la jurisprudencia otra cuestión interesante como es la de si la cuantía a efectos procesales del objeto litigioso cuando la pretensión es formulada por un sindicato o cualquier entidad en representación de intereses colectivos, ha de determinarse en atención al conjunto de intereses colectivos que representa, o si procede cuantificarla de forma individualizada según el daño ocasionado a cada afiliado o representado o, en sí, si debe considerarse de cuantía indeterminada. El TS parte de que no hay en el artículo 42 de la LJCA un trato específico para acciones ejercitadas por una organización sindical o cualquier otra entidad que represente intereses colectivos en que estén en juego derechos fundamentales como el de igualdad de trato y pone de manifiesto que el litigio sobre el cual se pronuncia, presenta la particularidad de que, independientemente de la cuantificación económica de la segunda pretensión, no clarificada en su exacta cuantía, está en discusión la aplicación o no del principio de igualdad de trato como eje principal y necesario para resolver aquella. De prosperar la invocación del principio de igualdad de trato, lo que aquí aconteció, se abre la vía para declararlos derechos económicos. Por ello, en las circunstancias del caso, entiende que se trata de un recurso de cuantía indeterminada y fija como doctrina que “cuando una organización sindical o cualquier otra entidad en representación de intereses colectivos formule una pretensión engarzada con principios o derechos fundamentales de la Constitución o del Derecho de la Unión Europea que se reclaman para un colectivo o conjunto, aunque también lleve aparejada una pretensión económica, prevalece la cuantía indeterminada de la primera pretensión”¹¹³.

A la vista de lo expuesto, resulta claro que, respecto de los pleitos en materia funcionarial, si la pretensión económica cuantificable está subordinada a una cuestión previa de naturaleza indeterminada —por ejemplo, la aplicación del principio de igualdad¹¹⁴ o la pérdida de efectividad de una resolución sobre convocatoria de reconocimientos de grado de carrera profesional¹¹⁵—, la cuantía del recurso ha de ser considerada indeterminada. En

la sentencia del TS n.º 712/2025, del 5 de junio (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 2457/2023, –ECLI:ES:TS:2025:2609–), FJ 4.º.

113 Sentencias del TS n.º 1634/2020, del 30 de noviembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 7960/2018, –ECLI:ES:TS:2020:4052–), FJ 6.º; n.º 1150/2021, del 22 de septiembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 1816/2019, –ECLI:ES:TS:2021:3471–), FJ 2.º; y n.º 1304/2022, del 13 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 7811/2020, –ECLI:ES:TS:2022:3615–), FJ 5.º.

114 Sentencias del TS n.º 1634/2020, del 30 de noviembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 7960/2018, –ECLI:ES:TS:2020:4052–), FJ 6.º.

115 Sentencia del TS n.º 115/2021, del 1.º de febrero (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, recurso n.º 3167/2019, –ECLI:ES:TS:2021:280–), FJ 4.º.

definitiva, en estos casos, se litiga por el reconocimiento de un derecho y su cuantía es cuestión vinculada a la pretensión principal.

4.3.7. Casos de prestaciones de hacer

Los tribunales también se han pronunciado sobre la determinación de la cuantía en algunos supuestos donde están involucradas prestaciones de hacer. Es el caso, por ejemplo, de las resoluciones de denegación de entrada de extranjeros que, en principio, vienen como turistas y tienen prevista la vuelta a su país de origen, en que, como advierte Sospedra Navas¹¹⁶, se valoran como prestación de hacer y se determina la cuantía por referencia al billete de avión y, en su caso, reserva de hotel e indemnización por eventual daño moral. En estos supuestos, a diferencia de lo que sucede en otros casos en el ámbito de la extranjería (expulsiones del territorio nacional de personas extranjeras que residían en España o denegación del permiso de trabajo o residencia), se considera que, ya se inste una prestación de hacer (que se permita a la persona recurrente la entrada en España) o ya se inste una indemnización de daños y perjuicios por los ocasionados por no permitirse la entrada, la cuantía del recurso es perfectamente determinable y necesariamente viene referida a los títulos de viaje, más los gastos del alojamiento previsto y, en su caso, posibles gastos derivados de contrato con agencia turística, guía o similar que conlleve algún tipo de desembolso económico¹¹⁷.

Otro supuesto de prestación de hacer sobre el que se ha pronunciado la jurisprudencia, a efectos de determinar la cuantía en relación con el recurso de apelación, es el de las órdenes de demolición, que también se han considerado perfectamente susceptibles de valoración económica, siguiendo las reglas de la LEC, cuando no está en debate la existencia o inexistencia de licencia, sino que solo se discute un concreto acto administrativo que ordena la demolición de unas obras o la retirada de unas instalaciones y cuya cuantía se determina en función del coste efectivo de tal demolición o retirada¹¹⁸.

Por otra parte, si se acumulan en un mismo proceso el recurso de apelación interpuesto frente a una resolución de restablecimiento de la legalidad urbanística que ordena la demolición de una nave industrial y la resolución sancionadora por infracción urbanística, debe computarse separadamente

116 Francisco José Sospedra Navas, "Artículo 81", *op. cit.*, p. 1440.

117 Véanse sentencias del TSJ de Madrid n.º 2327/2007, del 11 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, recurso n.º 345/2007, –ECLI:ES:TSJM:2007:21528–), FJ 3.º; y n.º 2084/2009, del 5 de noviembre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, recurso n.º 1096/2009, –ECLI:ES:TSJM:2009:18537–), FJ 2.º.

118 Sentencia del TSJ de Andalucía n.º 1309/2011, del 31 de marzo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Málaga, Sección 1.ª, recurso n.º 434/2010, –ECLI:ES:TSJAND:2011:7326–).

la cuantía de ambas pretensiones e inadmitirse el recurso de apelación respecto de aquella o aquellas que no superen el umbral mínimo de acceso¹¹⁹.

CONCLUSIONES

El análisis realizado en las páginas precedentes evidencia las grandes limitaciones que presenta la doble instancia en el ámbito contencioso-administrativo en España. En efecto, existen importantes restricciones de acceso al recurso de apelación, restricciones que han ido agudizándose progresivamente por el legislador, con la única justificación de buscar un mejor funcionamiento de la Administración de justicia y la descongestión de los tribunales, argumentos que nada tienen que ver con las garantías de la ciudadanía. Las sucesivas reformas normativas y la intensificación progresiva de las restricciones de acceso han ido limitando cada vez más el uso de este recurso. Así lo evidencia el incremento de la cuantía mínima para apelar que, desde 2011, debe superar los 30.000 euros. Con la regulación actual, son muy pocas las resoluciones judiciales que pueden ser objeto de apelación. Este recurso carece, pues, de carácter universal y está sometido a amplias restricciones.

Sin duda, el establecimiento de una cuantía mínima para recurrir constituye una de las restricciones más importantes que presenta el recurso de apelación en la actualidad. A la vista de lo expuesto, actualmente, no es posible la apelación en asuntos de cuantía de 30.000 euros o inferior, aunque sí lo es en asuntos de cuantía indeterminada y también lo es en determinados supuestos excepcionales –determinados por el artículo 81.2 de la LJCA–, en que siempre es posible la apelación y que actúan a modo de contrapeso para mitigar los efectos de esta importante barrera económica.

En consecuencia, como hemos podido constatar a lo largo de este trabajo, la cuantía constituye un elemento fundamental para decidir la procedencia o no del recurso de apelación y se erige en un presupuesto esencial de la recurribilidad de la sentencia. En este punto, es fundamental atender a los criterios interpretativos fijados por la jurisprudencia, a la hora de aplicar a supuestos concretos las reglas de determinación de la cuantía del proceso establecidas en los artículos 40 a 42 de la LJCA. Es este un aspecto central del trabajo realizado y que ha permitido constatar, por una parte, que algunos criterios interpretativos utilizados por la jurisprudencia llevan a agudizar la dimensión restrictiva de la exigencia de una cuantía mínima para apelar superior a los 30.000 euros, por cuanto limitan aún más las

119 Véase la sentencia del TS del 19 de mayo de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso n.º 5974/2011, –ECLI:ES:TS:2014:2175–), FJ 4.º, que analiza esta cuestión al hilo del análisis de la cuantía en un recurso de casación.

posibilidades de interposición del recurso. Buena muestra de ello son los criterios aplicados para fijar la cuantía en supuestos de acumulación en un solo recurso de varias pretensiones—sanciones administrativas, liquidaciones tributarias, actos de liquidación de cotizaciones a los distintos regímenes de la Seguridad Social...— o de resoluciones de derivación de responsabilidad por deudas con la Seguridad Social o deudas tributarias, con arreglo a los cuales debe estarse a cada cuantía individualizada y no a la suma de todas ellas. Asimismo, el concepto de cuantía a efectos de la admisibilidad del recurso se ha matizado de forma importante en los supuestos en que el fallo de la sentencia recurrida es parcialmente estimatorio o en los supuestos de adhesión a la apelación. En definitiva, algunos de los criterios utilizados por la jurisprudencia, como hemos visto a lo largo de este trabajo, limitan aún más las posibilidades de interposición del recurso de apelación y vedan la apelación en este ámbito, habida cuenta de que dificultan que, en supuestos concretos, se superen los 30.000 euros y dejan una amplia parcela exenta de control en segunda instancia.

Por otra, no puede ocultarse el carácter evolutivo de la jurisprudencia en este ámbito, toda vez que el TS, a la hora de interpretar el requisito de la cuantía en algunos procesos contencioso-administrativos—es el caso, por ejemplo, de los relativos a sanciones disciplinarias de suspensión de derechos impuestos a los empleados públicos— ha cambiado el criterio jurisprudencial hasta ahora mantenido y ha optado por nuevas interpretaciones. En este supuesto, si bien tradicionalmente había considerado que había de estarse únicamente a la cuantía económica que representa la sanción y no al daño moral, ahora entiende que la cuantía del recurso es indeterminada, al considerar que, además de efectos susceptibles de valoración económica, la sanción de suspensión de empleo y sueldo implica consecuencias no reducibles a términos pecuniarios y, de esta forma abre el acceso a la apelación. Asimismo, en el caso devolución de ingresos indebidos por error en el encuadramiento a efectos de cotización de cuotas de la Seguridad Social, el TS ha considerado que la cuantía que ha de tomarse en consideración es la del valor económico total de la pretensión ejercitada que sea consecuencia del mismo presupuesto, sin atender a cada periodo de liquidación. Se produce, de este modo, un avance, con la incorporación de algunos criterios interpretativos que suponen una mayor apertura en el acceso a la apelación.

En todo caso, a pesar de estos tímidos avances por vía jurisprudencial, lo cierto es que se mantienen otros criterios interpretativos que agudizan la dimensión restrictiva de la exigencia de un umbral económico para acceder a la apelación y ello tiene como consecuencia directa el incremento del número de procesos que se resuelven en única instancia ante los órganos jurisdiccionales unipersonales y, por consiguiente, la reducción del número de casos en que las personas litigantes tienen derecho a una segunda instancia. En nuestra opinión, esta restricción resulta criticable, ya que sustrae la

posibilidad de apelación para numerosas actuaciones administrativas –las de cuantía igual o inferior a 30.000 euros–. Además, implica dejar sin posibilidad de revisión numerosas resoluciones procesales adoptadas por órganos jurisdiccionales unipersonales, con el consiguiente riesgo de adopción de criterios interpretativos dispares y de disminución de la seguridad jurídica. Ello provoca una reducción de las garantías de la ciudadanía y una merma del derecho a la tutela judicial efectiva, que se ve claramente disminuido, además de un debilitamiento evidente del control jurisdiccional de la actuación administrativa y, por tanto, del control del poder público.

Sin embargo, no podemos olvidar que, con arreglo a la jurisprudencia constitucional, la exclusión de la posibilidad de apelar las sentencias que no excedan de 30.000 euros es plenamente conforme con la CE y no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de acceso a los recursos, ya que el derecho de acceso al recurso, como vimos, es un derecho de configuración legal.

A pesar de ello, el resultado desencadenado resulta preocupante desde el punto de vista del derecho a la tutela judicial efectiva. Ello lleva a que sean muy pocas las sentencias apeladas y a que, en el ámbito contencioso-administrativo, la única instancia sea la norma general. Esta situación dificulta enormemente la uniformidad en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico, además de entrañar graves riesgos para los principios de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley, por la imposibilidad de corregir la aplicación de criterios interpretativos divergentes entre órganos jurisdiccionales unipersonales y evitar la resolución dispar de casos idénticos. Ahora bien, tampoco existe la certeza de que la doble instancia pueda superar esta problemática ya que la función del recurso de apelación no es fijar jurisprudencia, siendo esta la función del recurso de casación.

A la vista de lo expuesto, aunque no constituiría una exigencia constitucional, consideramos necesario repensar la segunda instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en España. Son muchas las voces, tanto en la propia judicatura como en la doctrina, en las Administraciones públicas y en la abogacía que reclaman una generalización o, al menos, una ampliación. Ello resulta necesario en el contexto actual –y no solo porque la adopción de las resoluciones apelables recaiga en órganos unipersonales–, dada la importancia de la doble instancia como vía para revisar y reparar posibles errores, y como mecanismo para unificar criterios de los tribunales inferiores, a pesar de sus limitaciones, reduciendo la existencia de fallos contradictorios. No se nos ocultan, sin embargo, las importantes dificultades que plantearía su generalización o universalización, que, entre otras cosas, exigiría cambios importantes en la planta judicial y en la distribución de competencias entre órganos jurisdiccionales. Por ello, de no acometerse, por el momento, esta generalización, debería procederse a una ampliación de la doble instancia, eliminando o mitigando algunas de las restricciones

actualmente existentes, flexibilizando determinados criterios interpretativos en relación con la admisión y abriendo el recurso de apelación a determinadas materias, como la sancionadora. A la vista de lo expuesto, aunque no constituiría una exigencia constitucional, consideramos necesario repensar la segunda instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en España y, en nuestra opinión, resulta conveniente, a la luz de la sentencia del TEDH *Saqueti Iglesias c. España*, ampliar el recurso de apelación para garantizar una doble revisión jurisdiccional para las sanciones administrativas que no sean de menor gravedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Marcos, Javier. "Incidencia de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo". *Working Paper IE Law School*, AJ8-180, 21 de diciembre de 2011.
- Casado Casado, Lucía. "La doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo español: antecedentes y restricciones". *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 99, 2022, pp. 30-43.
- Casado Casado, Lucía. "Recursos contra resoluciones procesales y revisión de sentencias firmes". En Lorenzo Mellado Ruiz (coord.), *Claves prácticas de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Adaptado a la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia)*. Barcelona: Atelier, 2025.
- Casado Casado, Lucía. *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo. Restricciones y limitaciones*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.
- Cierco Seira, César. *Tasas judiciales y justicia administrativa*. Madrid: Marcial Pons, 2014.
- Colomer Hernández, Ignacio. "Recurso ordinario de apelación. Artículos 81 a 85". En Alberto Palomar Olmeda (dir.), *Tratado de la jurisdicción contencioso-administrativa*, t. II, *Recursos, ejecución de sentencias y disposiciones comunes*, 4.ª ed. Madrid: Aranzadi, 2024.
- De las Heras Vives, Luis. "El recurso de apelación en el proceso contencioso-administrativo a la luz de la jurisprudencia española". *Revista Boliviana de Derecho*, n.º 19, 2015.
- Ferrando Marzal, Mariano. "Recursos contra resoluciones de los juzgados de lo contencioso-administrativo. Especial referencia al de apelación". En Mariano Ayuso Ruiz-Toledo (dir.), *Puntos críticos en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: Especial referencia al procedimiento abreviado*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2000.

- Fresneda Plaza, Felipe. "Juicio crítico del sistema de recursos". En Francisco Javier Pueyo Calleja (dir.), *Diagnosis de la jurisdicción contencioso-administrativa. Perspectivas de futuro*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2006.
- Hinojosa Martínez, Eduardo. *Los medios de impugnación en el proceso contencioso-administrativo*. Madrid: Wolters Kluwer, 2018.
- Huelin Martínez de Velasco, Joaquín. "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*, n.º 21-22, 1.º de diciembre de 2011.
- Iglesias Canle, Inés Celia. *Recursos en el proceso contencioso-administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.
- López Donaire, Belén, Luis Moll Fernández-Fígares y Pablo de la Cruz López (dirs.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Madrid: Aranzadi La Ley, 2025.
- López Ramón, Fernando. "Recurso ordinario de apelación, comentario a los artículos 81 y 82". *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 100, 1998.
- Lozano Cutanda, Blanca. "Sanciones administrativas: El peligroso protagonismo de un *ius puniendi* alternativo". En Benigno Pendás García (dir.), *España constitucional 1978-2018. Trayectoria y perspectivas*, t. V. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.
- Melón Muñoz, Alfonso (dir.), y Paloma Martín Niet (coord.). *Memento práctico. Procesal Contencioso-Administrativo. Proceso Contencioso-Administrativo. Procesos Constitucionales. Procesos Europeos. Jurisdicción Contable*. Madrid: Lefebvre, 2026.
- Oliván del Cacho, Javier. "Artículo 41". En Antonio Ezquerra Huerva y Javier Oliván del Cacho (dirs.), *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, t. I. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.
- Oliván del Cacho, Javier. "Artículo 42". En Antonio Ezquerra Huerva y Javier Oliván del Cacho (dirs.), *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, t. I. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.
- Palomar Olmeda, Alberto. "Cuantía del recurso. Artículos 40 a 42". En Alberto Palomar Olmeda (dir.), *Tratado de la jurisdicción contencioso-administrativa*, t. I, *Parte general. Los procedimientos contencioso-administrativos*, 4.ª ed. Madrid: Aranzadi, 2024.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Madrid: Iustel, 2010.

Sospedra Navas, Francisco José. "Artículo 81". En Antonio Ezquerra Huerva y Javier Oliván del Cacho (dirs.), *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, t. II. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

Sospedra Navas, Francisco José. "Condiciones de admisibilidad del recurso de apelación en el orden contencioso-administrativo: las resoluciones recurribles". *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 53, 2020.