

España

LA ADHESIÓN A LA APELACIÓN EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO N.º 1648/2022 DE 14 DE DICIEMBRE

Eduardo Ayala González

Abogado del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Madrid)

La adhesión a la apelación en el orden contencioso-administrativo. A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1648/2022 de 14 de diciembre

La adhesión a la apelación en el orden contencioso-administrativo es una figura que genera dudas en su aplicación. Incluso a día de hoy, los tribunales de lo contencioso-administrativo siguen perfilando la interpretación de la adhesión. Sin ir más lejos, en diciembre de 2022, el Tribunal Supremo ha fijado nuevos criterios para la interpretación de esta figura. En concreto, mediante la Sentencia n.º 1648/2022 de 14 de diciembre, el Tribunal Supremo ha declarado que es necesario que el recurrente en primera instancia se adhiera al recurso de apelación para el caso de que haya obtenido una sentencia estimatoria, pero que haya dejado imprejuzgados alguno de los motivos de impugnación al acto recurrido, para que estos puedan ser examinados.

PALABRAS CLAVE:

RECURSO DE APELACIÓN, ADHESIÓN A LA APELACIÓN, MOTIVO IMPREJUZGADO, RECURSO AUTÓNOMO.

Cross-appeal in contentious-administrative proceedings. Spanish Supreme Court judgment 1648/2022 of 14 December

Cross-appeals in the field of contentious-administrative proceedings have been subject to some confusion, with contentious-administrative courts continuing even today to shape their evolving interpretation and application. In brief, in December 2022, Spanish Supreme Court established new criteria for the interpretation of the concept. Specifically, in judgment 1648/2022 of 14 December the Spanish Supreme Court held that it is necessary for the claimant to file a cross-appeal in the event that the claimant obtained an upheld judgment that failed to address specific grounds stated in the appeal in order for those grounds to be examined.

KEYWORDS:

MOTION TO APPEAL, CROSS-APPEAL, UNADDRESSED GROUNDS, INDEPENDENT APPEAL.

FECHA DE RECEPCIÓN: 15-1-2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 21-1-2023

Ayala González, Eduardo (2023). La adhesión a la apelación en el orden contencioso-administrativo. A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1648/2022 de 14 de diciembre. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 61, pp. 140-147 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción

La adhesión al recurso de apelación se recoge en el artículo 85.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ("LJCA"), en donde se indica que el apelado podrá en el escrito de oposición "*adherirse a la apelación, razonando los puntos en que crea que le es perjudicial la sentencia, y en este caso el Secretario dará traslado al apelante del escrito de oposición por plazo de diez días, al solo efecto de que pueda oponerse a la adhesión*".

El artículo 85.4 de la LJCA ha generado numerosas dudas sobre su alcance, naturaleza y límites, y ha obligado a los tribunales de lo contencioso-administrativo a pronunciarse para solventarlas. Una de las cuestiones que se han planteado consiste en si es necesario adherirse al recurso de apelación en aquellos casos en los que la sentencia es totalmente estimatoria, pero ha dejado imprejuizado algún motivo de impugnación frente al acto recurrido para que tal motivo sea examinado en la sentencia que conozca del recurso de apelación. El Tribunal Supremo, en su Sentencia n.º 1648/2022 de 14 de diciembre, ha respondido de manera afirmativa.

A continuación, nos adentraremos en conocer las particularidades que presenta esta "extraña" figura de la adhesión a la apelación con el objeto de realizar un mejor análisis del pronunciamiento del Tribunal Supremo.

2. Breve referencia a la tramitación del recurso de apelación en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

En el orden contencioso-administrativo el recurso ordinario de apelación se encuentra regulado en los artículos 81 a 85 de la LJCA. Esto es, en la sección 2.^a del capítulo III del título IV de la Ley.

El recurso tiene por objeto las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, salvo aquellos cuya cuantía no exceda de 30.000 euros, así como los relativos a materia electoral contenidos en el artículo 8 de la LJCA. No obstante, de acuerdo con el artículo 81.2 de la LJCA, siempre serán susceptibles de recurso aquellas sentencias que (i) declaren la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo en el caso de que la cuantía del procedimiento no exceda de 30.000 euros; (ii) las dictadas en el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona; (iii) las que resuelvan litigios entre Administraciones públicas; y (iv) las que resuelvan impugnaciones indirectas de disposiciones generales. También serán susceptibles de apelación los autos de los Juzgados y Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo recogidos en el artículo 80 de la LJCA, remitiéndose a la referida sección 2.^a del capítulo en cuanto a su tramitación.

El recurso de apelación se interpondrá ante el Juzgado que hubiese dictado la sentencia dentro del plazo de quince días desde su notificación. En el caso de que el letrado de la Administración de Justicia entendiese que el escrito presentado cumple con los requisitos para su admisión, mediante resolución, lo admitirá y dará traslado a las demás partes para que puedan formular su oposición en el plazo de quince días. En caso contrario, lo pondrá en conocimiento del juez para que, si lo estima oportuno, inadmita el recurso por medio de auto contra el que se puede interponer recurso de queja.

Si la parte apelada entiende que el recurso de apelación ha sido indebidamente admitido, lo hará constar en el escrito de oposición. En ese caso, el letrado de la Administración de Justicia dará traslado a quien interpuso recurso para que alegue frente a tal manifestación en el plazo de cinco días.

Igualmente, el artículo 85.4 de la LJCA permite al apelado en el escrito de oposición "*adherirse a la apelación, razonando los puntos en que crea que le es perjudicial la sentencia*". En caso de adherirse a la apelación, se dará de nuevo traslado a quien interpuso el recurso para que pueda oponerse a la adhesión del recurso de contrario.

En el recurso de apelación y en la oposición se podrá pedir el recibimiento a prueba del recurso para la práctica de aquellas que hubieran sido denegadas o no hubieran sido debidamente practicadas en primera instancia por causas no imputables a las partes. También se podrá solicitar la celebración de una vista, de trámite de conclusiones o que el pleito quede, sin más trámite, visto para sentencia.

Transcurridos los plazos de los traslados descritos, el Juzgado elevará los autos y el expediente administrativo, junto con los escritos, a la Sala de lo Contencioso-Administrativo que conocerá del recurso, emplazando a las partes para que comparezcan en el plazo de treinta días ante esta. Será la Sala *ad quem* quien, en su caso, resolverá sobre la indebida admisión planteada, así como sobre el recibimiento a prueba del recurso.

3. Las características de la adhesión al recurso de apelación

Como ya se ha adelantado, la adhesión al recurso de apelación tiene su acomodo en el artículo 85.4 de la LJCA. De acuerdo con la literalidad de la Ley, la adhesión se formulará en la oposición del recurso y se tendrá que formular frente aquella parte de la sentencia en la que la parte apelada considera que se ha visto perjudicada.

De una manera más concreta, la adhesión a la apelación puede definirse como la *"oportunidad que se brinda al beneficiado en parte por una sentencia, que en principio decide aquietarse a lo en ella dispuesto, para impugnarla cuando la parte contraria interpone un recurso de apelación"* (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña n.º 691/2018, de 18 de julio).

La adhesión se entiende como un instrumento para la parte beneficiada por una sentencia para recurrir aquel punto que considera perjudicial. En ese sentido, se excluye la utilización de la adhesión para aquella parte que ha visto desestimadas todas sus pretensiones, pues, si su intención era recurrir, debió haber interpuesto recurso en plazo. En palabras de la Audiencia Nacional, la adhesión *"no coadyuva a los resultados que pretende obtener el apelante principal, sino que contradice la sentencia en lo que se considera perjudicado"* (Sentencia de 10 de julio de 2020). En definitiva, la adhesión a la apelación no puede ser utilizado como una suerte de subsanación de no haber impugnado en plazo para quien ha visto sus pretensiones totalmente desestimadas.

La adhesión a la apelación dispone de naturaleza de recurso de apelación autónomo. En ese sentido, la adhesión no se encuentra ni subordinada ni vinculada al recurso de apelación interpuesto. Ese tratamiento de la adhesión como recurso de apelación autónomo obliga al adherido a la apelación a cumplir con los requisitos legales de admisibilidad exigidos en la LJCA, lo cual cobra especial relevancia en relación con el límite expuesto en el artículo 81.1.a) de la LJCA de que la cuantía del asunto exceda de los 30.000 euros. De esa forma, si la cuantía del perjuicio que se impugna en el recurso de apelación o la adhesión no superan este umbral, se deberá declarar su inadmisión. Esa fue la interpretación fijada por el Tribunal Supremo en su Sentencia n.º 185/2021, de 11 de febrero: *"[...] tanto si se interpone la apelación originariamente como 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 summa gravaminis ex art. 81.1.a) LJCA opera de forma independiente entre el apelante originario y el adherido a la apelación"*.

4. La adhesión a la apelación cuando la sentencia deja imprejuizados motivos. La Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1648/2022 de 14 de diciembre

La cuestión es la siguiente: ¿en aquellos supuestos en los que la sentencia de instancia estima íntegramente las pretensiones de una parte, pero no entra a conocer alguno de los motivos que se alegó, para que sea conocido por la Sala *ad quem*, es preciso que quien se opone igualmente se adhiera a la apelación?

4.1. Los pronunciamientos previos del Tribunal Constitucional

Esta cuestión ha sido tratada por el Tribunal Constitucional, destacando, por todas, la Sentencia n.º 103/2005, de 8 de junio.

En síntesis, el origen de la sentencia radicaba en el recurso interpuesto frente a una resolución por la que se declaraba a un particular responsable solidario de deudas de la Seguridad Social contraídas por una entidad. En el recurso se alegaron dos motivos. Primero, que se había producido un defecto de forma, pues no se había otorgado audiencia al interesado en el procedimiento. Segundo, que la acción ejercitada por la Administración había prescrito. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Oviedo estimó el recurso considerando que la falta de trámite de audiencia determinaba la invalidez del acto administrativo, pero no entró a analizar la prescripción aducida.

La sentencia de instancia fue recurrida en apelación por la Administración, recurso que fue estimado por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias al considerar que el trámite de audiencia no era exigible. No obstante, no examinó todos los motivos de oposición al recurso que la parte apelada había formulado. El apelado había solicitado que, de estimarse la apelación, se retrotrajese el procedimiento al momento anterior a dictar sentencia en la instancia para que entrara a juzgar sobre el otro motivo que fue aducido.

El pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia fue objeto de incidente de nulidad de actuaciones. El incidente fue desestimando y se expresó que, si el apelado quería que se entrase a conocer ese motivo, se debió haber hecho uso de la figura de la adhesión a la apelación. Además, añade que la solicitud de retroacción era improcedente en tanto tenía que haberle solicitado a la propia Sala un pronunciamiento sobre el motivo no conocido por el Juzgado de instancia.

El Tribunal Constitucional analiza si esta revocación de la sentencia de instancia, sin que hubiese examen del segundo motivo alegado en el escrito de oposición a la apelación, el cual quedó imprejuizado por estimar el recurso sobre la base de un único motivo, sería constitutivo de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional entendió que la decisión del Tribunal Superior de Justicia vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva. De acuerdo con el artículo 85.4 de la LJCA, para adherirse a la apelación es necesario razonar los puntos en los que se crea que es perjudicial una sentencia,

lo cual no ocurría en este supuesto, pues la sentencia que se dictó en la instancia no le causaba ningún perjuicio al ser estimatoria del recurso. Señala el Tribunal Constitucional que no podía considerarse un perjuicio la falta de pronunciamiento sobre uno de los motivos que se alegaron si el acto administrativo es finalmente anulado por otro motivo. En ese sentido, indica que la *“falta de adhesión a la apelación no puede interpretarse, en ningún caso, como renuncia”* de ese motivo no examinado en la instancia.

El Tribunal Constitucional entendió, por tanto, que era *“irrazonable”* el *“exigir al recurrente que se adhiera a la apelación siendo la Sentencia favorable”*, pues *“el art. 85.4 LJCA exige perjuicio para poder adherirse a la apelación”*.

Por último, el Tribunal Constitucional entendió que, con independencia de que sea correcta o no la solicitud de retroacción de actuaciones para que resuelva el Juzgado de instancia, era desproporcionado que no se diese respuesta al motivo imprejuizado, pues podía haber sido subsanado por el Tribunal Superior de Justicia pronunciándose él mismo sobre tal motivo.

Los pronunciamientos en relación con el artículo 85.4 de la LJCA fueron reiterados en las Sentencias del Tribunal Constitucional n.º 67/2009, de 9 de marzo, y n.º 11/2014, de 27 de enero. Ambas, con una redacción similar y haciendo referencia al pronunciamiento n.º 103/2005, igualmente indicaron que era *“irrazonable y, por tanto, contrario al derecho a la tutela judicial efectiva”* exigir a quien ha obtenido una sentencia favorable en primera instancia *“que se adhiera al recurso de apelación interpuesto de contrario como requisito para que, en su caso, puedan ser objeto de pronunciamiento en la apelación todos aquellos motivos del recurso que, habiendo sido correctamente planteados en la primera instancia, quedaron sin analizar por haberse estimado el recurso en virtud de un motivo distinto de impugnación”*; utilizando las palabras de la Sentencia n.º 67/2009.

4.2. La Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1648/2022 de 14 de diciembre

La cuestión ha sido igualmente tratada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de manera reciente. En concreto, ha sido analizada por la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1648/2022 de 14 de diciembre.

El objeto del recurso lo constituían liquidaciones del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana giradas a una entidad mercantil. Las liquidaciones fueron impugnadas sobre la base de dos motivos: que no hubo incremento de valor por considerar que debieron tener en cuenta para dicho cálculo los gastos de urbanización; y que se había vulnerado la norma 10, coeficiente “F” del Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Alicante que conoció el recurso lo estimó íntegramente sobre la base del primer motivo, sin considerar el segundo.

La sentencia del Juzgado fue recurrida por la Administración frente a la que se opuso la mercantil recurrida. En la oposición, se solicitó igualmente pronunciamiento sobre el motivo que no fue considerado por el Juzgado; y, subsidiariamente, que se retrotrajeran las actuaciones para que el

Juzgado de instancia se pronunciara sobre ese motivo. El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana no entró a valorar ese motivo, pues el recurrente en la instancia no se adhirió a la apelación. Para el Tribunal, la falta de adhesión a la apelación *"impide entrar a enjuiciar otros motivos de impugnación esgrimidos en su demanda y no examinados en la sentencia apelada, sentencia que por otro lado, al no haber formulado dicha adhesión, ha consentido"*.

Frente al pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia se preparó recurso de casación. El Tribunal Supremo lo admitió mediante el Auto de 10 de noviembre de 2021, señalando que la cuestión que presentaba interés casacional objetivo era *"Determinar, interpretando el artículo 85.4 de la LJCA a la luz del principio pro actione, si es necesario que el recurrente en la primera instancia se adhiera al recurso de apelación interpuesto por la Administración demandada —en el supuesto en el que haya obtenido una sentencia totalmente estimatoria, y, por tanto favorable a sus pretensiones, pero que haya dejado imprejuicados alguno de los motivos de oposición al acto recurrido por considerar innecesario su análisis—, para que esos motivos puedan y deban ser examinados en la sentencia que estime el recurso de apelación"*.

El auto admitió el recurso sobre la base del artículo 88.2.e) de la LJCA en tanto la sentencia parecía interpretar y aplicar con error y como fundamento de su decisión la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional. Ello con el fin de *"reafirmar, reforzar o preservar la doctrina constitucional"*, pues el recurso de casación sirve también para *"salvaguardar o defender la doctrina constitucional ya creada"*.

Sin embargo, llegado el momento de dictar sentencia e interpretar la adhesión a la apelación, el Tribunal Supremo no hace mención a la doctrina establecida en las sentencias referidas del Tribunal Constitucional. Desligándose de estos pronunciamientos, el Tribunal Supremo decidió avalar la interpretación del artículo 85.4 de la LJCA que se recogía en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

El Tribunal Supremo entiende que estos supuestos en los que el recurrente ve satisfechas todas sus pretensiones con la estimación de un motivo, pero no de otro, no es uno de los supuestos contemplados en el artículo 85.4 de la LJCA: *"no estamos en el supuesto contemplado en el art. 85.4 de la LJCA, puesto que, y así era objetivamente, la sentencia estimatoria obtenida ningún perjuicio producía a la parte demandante"*.

Sin embargo, para que haya un pronunciamiento sobre el motivo imprejuicado, sí que entiende necesario que el apelado se adhiera al recurso. Y ello en tanto la adhesión actúa como un recurso de apelación autónomo, por lo que, al no haber ejercitado su derecho a tal recurso, *"no puede exigir que la sentencia de apelación entre a conocer de unos motivos de apelación que al no haberse accionado mediante la adhesión al recurso de apelación es como si no se hubieran formulado"*.

Por tanto, el Tribunal Supremo contesta a la cuestión de interés casacional sobre la interpretación del artículo 85.4 de la LJCA en el siguiente sentido: *"[...] es necesario que el recurrente en la primera instancia se adhiera al recurso de apelación interpuesto por la Administración demandada —en el supuesto en el que haya obtenido una sentencia totalmente estimatoria que crea que pudiera serle perjudicial, aún favorable a sus pretensiones, pero que haya dejado imprejuicados alguno de*

los motivos de oposición al acto recurrido por considerar innecesario su análisis—, para que esos motivos puedan y deban ser examinados en la sentencia que estime el recurso de apelación”.

No obstante, el Tribunal Supremo en el caso concreto entendió que se había vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva por no haber retrotraído las actuaciones para que el Juzgado se pronunciase sobre el motivo imprejuzgado en tanto el derecho es vulnerado *“cuando se deja imprejuzgados motivos o causas hechas valer correcta y legítimamente sin obtener respuesta judicial alguna”.*

5. Consideraciones finales

El Tribunal Supremo ha fijado criterios interpretativos en relación con la figura de la adhesión a la apelación del artículo 85.4 de la LJCA.

Siguiendo una interpretación que diverge de los previos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo declara que cuando la sentencia estima las pretensiones del recurrente en la instancia, pero deja imprejuzgado algún motivo, si el apelado quiere un pronunciamiento sobre tal motivo en tanto entiende que su falta de conocimiento le perjudica, deberá adherirse al recurso de apelación para que puedan ser examinados en la futura sentencia.

La interpretación se basa en la naturaleza de recurso autónomo que tiene la adhesión al recurso de apelación, tal y como tiene ampliamente reconocida la jurisprudencia, sin que pueda el recurrente en la instancia exigir el pronunciamiento de un motivo que no ha sido juzgado por la sentencia si no se acciona frente a esta. La falta de adhesión a la apelación hace que el motivo que se solicita que se entre a conocer se entienda como que *“no se ha formulado”.*

Es preciso destacar que el Tribunal Supremo se pronunciará sobre un asunto similar, si bien desde la perspectiva de la parte demandada. Como se recoge en el Auto de 30 de noviembre de 2022, el Tribunal Supremo determinará si *“Es necesario que el demandado en la primera instancia, que ha obtenido una sentencia favorable a sus pretensiones al desestimarse íntegramente el recurso contencioso-administrativo, se adhiera al recurso de apelación interpuesto por el demandante, en el supuesto de existir motivos de oposición a la demanda no atendidos en la sentencia recurrida, para que esos motivos puedan y deban ser examinados en la sentencia que estime el recurso de apelación”.* Con el tiempo se sabrá si la doctrina expuesta de la Sentencia n.º 1648/2022 de 14 de diciembre es confirmada en su integridad o si se introduce algún matiz sobre ella.