

**MADRID**

Castellana, 216  
28046 Madrid  
Tel.: (34) 91 582 91 00

**BARCELONA**

Diagonal, 640 bis  
08017 Barcelona  
Tel.: (34) 93 415 74 00

**BILBAO**

Alameda Recalde, 36  
48009 Bilbao  
Tel.: (34) 94 415 70 15

**MÁLAGA**

Marqués de Larios, 3  
29015 Málaga  
Tel.: (34) 952 12 00 51

**VALENCIA**

Gran Vía Marqués  
del Turia, 49  
46005 Valencia  
Tel.: (34) 96 351 38 35

**VIGO**

Colón, 36  
36201 Vigo  
Tel.: (34) 986 44 33 80

**BRUSELAS**

Avenue Louise, 267  
1050 Bruselas  
Tel.: (322) 231 12 20

**LONDRES**

Five Kings House  
1 Queen Street Place  
EC 4R 1QS Londres  
Tel.: +44 (0) 20 7329 5407

**LISBOA**

Avenida da Liberdade, 131  
1250-140 Lisboa  
Tel.: (351) 213 408 600

## MEDIDAS DE AGILIZACIÓN PROCESAL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

**Faustino Javier Cordón Moreno**

*Catedrático de Derecho Procesal*

*Consejero académico de Gómez-Acebo & Pombo*

**I.** La Ley 37/2011, de 10 de octubre, de Medidas de Agilización Procesal, también ha introducido innovaciones en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Como en el orden civil, estas medidas "obedecen al propósito común de suministrar a nuestros tribunales instrumentos procesales óptimos para la gestión procesal", y prescinden –o por lo menos relegan a un segundo plano– de los derechos (procesales) de los ciudadanos, que se ven considerablemente limitados.

Este fenómeno es grave porque afecta a las garantías constitucionales del art. 24 CE, pero me parece especialmente preocupante en un proceso, como el contencioso-administrativo, en el que, por un lado, se ejerce el control jurisdiccional de la legalidad de la actuación administrativa y el sometimiento de la misma a los fines que la justifican (art. 106.1 CE); y, por otro, el ciudadano se encuentra en una posición jurídica de desigualdad –de facto, pero también jurídica– frente a la Administración contra la que litiga.

**II.** Las innovaciones más destacadas son las siguientes

- 1ª. La desaparición como trámites independientes, dentro de la fase probatoria, de la petición de recibimiento del pleito a prueba y de la proposición de la prueba. En consecuencia: a) ambas actuaciones procesales –petición de recibimiento a prueba y proposición

de los medios de prueba– deberán realizarse en el mismo acto: "en los escritos de demanda y contestación y en los de alegaciones complementarias" (art. 60.1 LJCA); b) carece de sentido mantener un periodo independiente para la proposición por escrito de los medios de prueba, por lo que el mismo desaparece.

La reforma parece acertada y, aunque con las peculiaridades derivadas de los principios de escritura y oralidad por los que respectivamente se rigen, adapta, en este punto, el proceso contencioso-administrativo al proceso civil de la LEC 2000, en el que ambas actuaciones –la primera embebida en la proposición de los medios de prueba– se llevan a cabo en la audiencia previa del juicio ordinario (o en el acto de la vista del juicio verbal).

En lo demás, la reforma mantiene las peculiaridades en materia probatoria previstas en la LJCA 29/1998; a saber:

- La exigencia que se impone a las partes de expresar "en forma ordenada los puntos de hecho sobre los que haya de versar la prueba" (art. 60.1), que en el proceso civil se cumple en el acto de la audiencia previa del juicio ordinario (o en el acto de la vista del juicio verbal). Esta exigencia, en ocasiones

apreciada rigurosamente por nuestros tribunales, deberá interpretarse a la luz del artículo 24 CE.

- La posibilidad que se reconoce al recurrente de pedir el recibimiento a prueba y proponer nuevos medios probatorios "si de la contestación a la demanda resultan nuevos hechos de trascendencia para la resolución del pleito", sin perjuicio de que pueda hacer uso de su derecho a aportar documentos conforme a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 56." (art. 60.2).
- Los poderes en materia probatoria que reconoce al tribunal el art. 61 LJCA, que se mantienen incólumes en la Ley, aunque en la práctica no sean usados (o lo sean en muy pocas ocasiones).
- La remisión a las normas generales de la LEC (art. 60.4), lo que determina que sean aplicables al proceso contencioso-administrativo todas las normas de dicha Ley relativas al procedimiento probatorio general, a los diferentes medios de prueba, e incluso a la carga y valoración de la prueba, salvo las concernientes a la iniciativa probatoria, que constituyen una especialidad y son objeto de regulación específica (art. 61).
- La posibilidad de aportar al proceso las pruebas practicadas fuera del plazo previsto por causas no imputables a la parte que las propuso (art. 60.4).

2ª. El incremento de la cuantía de los asuntos a tramitar por el cauce del procedimiento ordinario y la posibilidad de que no se celebre vista en el mismo si el actor lo pide y las partes demandadas no se oponen.

La primera medida, que eleva el límite cuantitativo a 30.000 € (art. 78.1), es lógica y no merece ningún comentario. Y la segunda (art. 78.3, III) parece razonable si se tiene en cuenta que finalidad fundamental de la vista es la práctica de la prueba y en este tipo de procesos (contencioso-administrativos, ordinarios y abreviados) es frecuente que no existan hechos dudosos o controvertidos y que, si existen, hayan quedado probados en la vía administrativa previa, que se incorpora al proceso a través del envío del expediente correspondiente; y, por lo tanto, que la prueba sea innecesaria en muchos casos, como la misma Exposición de Motivos de la Ley de 1956 apuntó y como se deduce de la nueva, cuyo art. 57, deja abierta la puerta a que el proceso se falle sin necesidad de recibimiento a prueba en la generalidad de los casos.

Cuestión diferente es que, siendo característica del procedimiento abreviado la formalización de la demanda sin previo acceso al expediente administrativo (que solo se remitía al Juzgado antes de la vista), tal hipótesis se plantee con frecuencia en la práctica.

3ª. El aumento de la cuantía para acceder a los recursos de apelación y de casación: en el primer caso, de 18.000 euros a 30.000 euros (art. 81.1 a), y en el segundo de 150.000 a 600.000 euros (art. 86.2 b] LJCA) (de 18.000 a 30.000, si se trata del recurso de casación para la unificación de la doctrina: arts. 96.3 y 99.2 LJCA).

En el ámbito contencioso-administrativo esta crítica debe acentuarse respecto de las que merece la misma reforma en el proceso civil –y mucho por estas dos razones:

- Como en el proceso civil (esta Ley ha introducido la novedad al fijar un límite de 3000 euros para la apelación en los juicios verbales), se establece un límite cuantitativo para acceder al recurso de apelación, pero esta vez más elevado.
  - Y sobre todo, porque la limitación del control jurisdiccional que va a suponer el incremento de la cuantía para acceder a los recursos, que no siempre coincide con la relevancia cualitativa de las materias de que trata el conflicto, es especialmente grave en el ámbito contencioso-administrativo, en el que, como antes dije, los tribunales controlan la legalidad de la potestad reglamentaria y de la actuación de la Administración, que siempre está sometida a la ley y al Derecho (arts. 103 y 106 CE).
- 4ª. La introducción del criterio del vencimiento en materia de costas (art. 139.1 LJCA).

Sin duda, el cambio legal de criterio para la condena en costas en primera instancia (se pasa del subjetivo al objetivo) es una de las medidas más novedosas de la Ley.

La norma supone adaptar al proceso contencioso-administrativo el criterio objetivo del vencimiento que rige en la primera instancia del proceso civil (obsérvese que el nuevo art. 139 LJCA es una reproducción prácticamente literal del art. 394.1 y 2 LEC) y, ciertamente, deberá producir, como consecuencia, la generalización de la condena en costas en primera instancia de la Administración cuando resulte perdedora (en la actualidad prácticamente nunca se producía esta condena por las dificultades existentes para probar la temeridad en la

actuación de la misma), con lo que se puede hablar de la materialización de una concreción del principio de igualdad de armas en esta materia.

Sin embargo, no me parece que lo anterior compense un efecto, a mi juicio preocupante, que a buen seguro se va a producir (y que probablemente ha sido buscado de propósito); a saber, la disminución del número de recursos contencioso-administrativos planteados por los ciudadanos ante el temor de la condena en costas, con la consiguiente limitación –de nuevo– del principio de plenitud del control jurisdiccional que llevará consigo, y también del derecho a obtener la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE.

- 5ª. La aclaración del régimen jurídico de las medidas cautelares inaudita parte (“cautelarísimas”) del artículo 135 LJCA.

La Ley modifica la regulación de estas medidas cautelares, recogiendo en este precepto las dos diferentes posibilidades que pueden plantearse según se aprecien o no las circunstancias de especial urgencia alegadas por el solicitante. Estas dos posibilidades, que me limito a reproducir literalmente, sin realizar en este momento comentario crítico alguno, son las siguientes:

- a) “Apreciar las circunstancias de especial urgencia y adoptar o denegar la medida, conforme al artículo 130. Contra este auto no se dará recurso alguno. En la misma resolución el órgano judicial dará audiencia a la parte contraria para que en el plazo de tres días alegue lo que estime procedente o bien convocará a las partes a una comparecencia que habrá de celebrar-

se dentro de los tres días siguientes a la adopción de la medida. Recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo en su caso o bien celebrada la comparecencia, el juez o tribunal dictará auto sobre el levantamiento, mantenimiento o modificación de la medida adoptada, el cual será recurrible conforme a las reglas generales.

En cuanto se refiere a la grabación de la comparecencia y a su documentación, serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 63”.

- b) “No apreciar las circunstancias de especial urgencia y ordenar la tramitación del incidente cautelar conforme al artículo 131, durante la cual los interesados no podrán solicitar nuevamente medida alguna al amparo del presente artículo”.

Y concluye el precepto: “En los supuestos que tengan relación con actuaciones de la Administración en materia de extranjería, asilo político y condición de refugiado que impliquen retorno y el afectado sea un menor de edad, el órgano jurisdiccional oirá al Ministerio Fiscal con carácter previo a dictar el auto al que hace referencia el apartado primero de este artículo”.

- III.** Junto a las expuestas en el apartado anterior, la Ley de Medidas de Agilización

Procesal introduce estas otras innovaciones:

- 1ª. La ampliación de la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en materia de extranjería, extendiéndola a las resoluciones dictadas en este ámbito no sólo por la Administración periférica, sino también por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas (art. 8.4 LJCA).
- 2ª. La extensión del fuero territorial electivo del demandante previsto en la regla segunda del art. 14.1 LJCA también a los recursos en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.
- 3ª. La reducción del plazo para el cumplimiento voluntario de la sentencia por la Administración, ya que ahora se computará a partir del momento en que recibe la comunicación, suprimiéndose la necesidad de acuse de recibo.

- IV.** Como ya dije al exponer las medidas en el proceso civil, la *vacatio legis* es de veinte días, a contar desde la publicación en el BOE.

Resulta aplicable también la Disposición Transitoria Única, según la cual todos los procesos que se encuentren en trámite en cualquiera de sus instancias, continuarán sustanciándose conforme a la legislación anterior hasta que recaiga sentencia en dicha instancia.