

El estado actual de la jurisdicción contencioso-administrativa y las proyectadas reformas de las leyes de eficiencia

FRANCISCO JOSÉ SOSPEDRA NAVAS

Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

- 1. Introducción: los 25 años de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA)**
- 2. Organización judicial y competencia**
 - 2.1. Evolución y estado actual
 - 2.2. El Proyecto de Ley Orgánica de eficiencia organizativa
 - 2.2.1. *La creación de los tribunales de instancia*
 - 2.2.2. *La supresión de los juzgados de paz y la creación de las oficinas municipales*
- 3. El diseño procesal y procedimental**
 - 3.1. El sistema de la LJCA
 - 3.2. El Proyecto de Ley de Eficiencia Procesal
 - 3.2.1. *Expediente administrativo electrónico*
 - 3.2.2. *El procedimiento abreviado*
- 4. El sistema de recursos**
 - 4.1. El estado actual del sistema de recursos.
 - 4.2. Las medidas de reforma del Proyecto de eficiencia procesal
 - 4.2.1. *Recurso de apelación*
 - 4.2.2. *Recurso de casación*
- 5. A modo de conclusión**
- 6. Bibliografía**

Resumen

En el presente artículo se efectúa un análisis de los proyectos de ley de eficiencia organizativa, procesal y digital, actualmente en tramitación en las Cortes Generales, desde la perspectiva de su incidencia en la re-

gulación de la jurisdicción contencioso-administrativa. El estudio parte de la identificación de diversos puntos críticos de la situación actual, para valorar la manera en que los mismos son abordados en la reforma proyectada. Se señalan, asimismo, diferentes cuestiones aún pendientes, y se concluye con la formulación de una serie de propuestas de mejora.

Palabras clave: *jurisdicción contencioso-administrativa; eficiencia procesal; digitalización; tutela judicial efectiva.*

The current state of the contentious-administrative jurisdiction and the foreseen reforms of efficiency legislation

Abstract

This article analyses the draft laws on organisational, procedural, and digital efficiency, currently before the Spanish Parliament, from the perspective of their impact on the regulation of contentious-administrative jurisdiction. The article starts by identifying various critical points of the current situation, to assess how they are addressed in the planned reform. The article also points out different issues that are still pending and concludes with the formulation of a set of proposals for improvement.

Keywords: *contentious-administrative jurisdiction; procedural efficiency; digitalisation; effective judicial protection.*

1

Introducción: los 25 años de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA)

El próximo 13 de julio de 2023 se cumplen los primeros 25 años de la publicación de la vigente LJCA, por lo que es un buen momento para hacer un balance del estado actual de la jurisdicción y de las perspectivas de futuro de la misma que se plantean en el horizonte legislativo más inmediato, con las proyectadas leyes de eficiencia, organizativa, procesal y digital, actualmente en tramitación en el Congreso de los Diputados.

La LJCA supuso una sustancial reforma de la organización de la jurisdicción e incluyó una regulación moderna de algunas instituciones proce-

sales, destacadamente en lo relativo a la actividad impugnabile, así como al tratamiento de los asuntos masa o repetitivos, a través de las instituciones del denominado pleito testigo o la extensión de efectos. Por el contrario, la regulación de los procedimientos, así como del sistema de recursos, era tributaria de la legislación procesal civil anterior, y pronto se vería superada por un diseño procedimental y del sistema de recursos técnicamente más avanzado en la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000.

La LJCA sucedió a la Ley de 1956, unánimemente destacada por la doctrina por su calidad técnica, con la que nació una verdadera jurisdicción contencioso-administrativa en España.

La Ley de 1956 permitía articular dos pretensiones distintas: la anulación del acto y el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, en un solo tipo de recurso, exigiendo una legitimación diferente según la pretensión de que se tratara. A partir de ahí, el profesor Luis Martín Rebollo destaca, además de la completa judicialización del sistema, el que por primera vez se pueden impugnar los reglamentos; se posibilita el control de la potestad discrecional y se introduce, también por primera vez, la desviación de poder como un vicio del fin de los actos administrativos capaz de producir su anulación¹.

La LJCA sucede a esta legislación y destaca especialmente por la delimitación de la actividad administrativa impugnabile, en sus arts. 25 a 30, donde se pretendía superar el concepto de recurso contra el acto, para evolucionar a un proceso entre partes, centrado en las pretensiones deducidas en el recurso, si bien, en este punto, el magistrado Fernández Valverde afirma que no se han apreciado signos de evolución sobre el intento de superación del recurso contencioso-administrativo como “recurso al acto”².

No obstante, lo cierto es que la LJCA amplió significativamente el ámbito de la actividad impugnabile, al regular un recurso frente a la “actuación”, que incluye la impugnación de la inactividad y vía de hecho, ensanchando el ámbito del control jurisdiccional, lo cual se ha visto reforzado en la evolución jurisprudencial.

Destaca, asimismo, el tratamiento de la impugnación de los actos políticos en el art. 2.a) de la LJCA, respecto del cual la STS de 24 de noviembre de 2003³

1. Martín Rebollo (2019: 36).

2. Fernández Valverde (2019: 275) expresa la continuidad del proceso contencioso como recurso contra el acto en los siguientes términos: “La potenciación del silencio positivo, y la introducción de nuevas categorías recurribles como las citadas de la inactividad administrativa y la vía de hecho, no han influido en la transformación del procedimiento jurisdiccional que nos ocupa como un procedimiento más ‘bilateral’, más ‘entre partes’ –y no contra el acto o contra la actuación de parte–, y, sobre todo, más centrado en la pretensión o pretensiones deducidas en el recurso, y no en el acto como objeto del recurso administrativo”.

3. RC 7786/2000.

declaró que la doctrina del acto político ya no puede invocarse como fundamento de la inadmisibilidad, puesto que su impugnación puede residenciarse ante la jurisdicción, que puede enjuiciar si se respetan los derechos fundamentales y la legalidad de sus elementos reglados. En esta misma línea expansiva del control jurisdiccional, debe destacarse la STS del Pleno de 20 de noviembre de 2013⁴, sobre el control del ejercicio del derecho de gracia.

La flexibilización de los requisitos de impugnación de la actuación de las Administraciones se aprecia, asimismo, en el tratamiento de la impugnación del silencio o de la inactividad continuada, expresando la STS núm. 139/2020, de 5 de febrero, que la impugnación jurisdiccional de la inactividad de la Administración no está sujeta a plazo de caducidad, una vez cumplido el término del requerimiento, el cual puede reiterarse mientras subsista la inactividad.

En esta misma línea, puede destacarse la STS núm. 158/2023, de 9 de febrero, respecto de los actos de iniciación del procedimiento de ejecución forzosa, que viene a admitir un trámite de oposición, vía impugnación del apercibimiento, cuando los motivos de impugnación vayan referidos única y exclusivamente a la falta de los presupuestos de la ejecución forzosa, sin posibilidad de cuestionar la resolución administrativa que se trata de ejecutar, puesto que demorar su planteamiento a la finalización del procedimiento de ejecución podría producir indefensión o perjuicios de difícil reparación, dándole la naturaleza de acto de trámite cualificado.

Otro de los aspectos destacables de la LJCA ha sido el tratamiento de la litigiosidad en masa, dedicándole especialmente tres preceptos, los artículos 37, 110 y 111, que dan solución procesal a la litigiosidad en masa, mediante dos instrumentos procesales como son: (i) el pleito testigo, que proyecta sus efectos sobre los demás procesos subordinados; y (ii) la extensión de efectos de sentencias firmes a terceros que presentan idéntica situación jurídica.

Estos mecanismos procesales presentan una aplicación asimétrica en la práctica, especialmente por la escasa aplicación del pleito testigo, pero lo cierto es que son herramientas eficaces para el tratamiento de los litigios en masa, y de ahí que se proyecte la generalización del procedimiento testigo y de la extensión de efectos en la jurisdicción civil y laboral en la regulación del Proyecto de Ley de Medidas de Eficiencia Procesal.

En este mismo ámbito de agilización de la litigación en masa, la LJCA introdujo una herramienta de gestión como es la inadmisión *in limine* del art. 51.2, para dar respuesta a los pleitos repetitivos.

4. Recurso número 13/2013.

Aquí debe hacerse una distinción entre pleitos que son “materialmente repetitivos”, pero no “procesalmente repetitivos”. En la jurisdicción, hay familias de asuntos que se hacen repetitivas, puesto que plantean la misma cuestión de fondo, aunque la situación jurídica de los interesados sea diferente. A este efecto, el art. 51.2 de la LJCA previene un supuesto específico de inadmisión cual es el de haberse desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales por sentencia firme, lo cual es un elemento complementario que singularmente puede tener validez para el caso de sentencias desestimatorias.

Estas breves consideraciones introducen el análisis del estado actual de la jurisdicción y sus perspectivas, especialmente las que pueden derivarse de los proyectos de eficiencia que actualmente se están tramitando en el Congreso de los Diputados.

Destacan tres puntos de interés a efectos sistemáticos: 1) organización judicial y competencia; 2) diseño procesal y procedimental; y 3) sistema de recursos.

2 Organización judicial y competencia

2.1 Evolución y estado actual

Una de las novedades más importantes de la LJCA fue la de la creación de los órganos unipersonales en la jurisdicción contencioso-administrativa, lo cual ha sido un punto de inflexión muy relevante en la mejora del tiempo de respuesta a los recursos que se plantean en la jurisdicción.

La creación de los juzgados de lo contencioso-administrativo suscitó poco entusiasmo en la tramitación parlamentaria de la Ley de 1998, puesto que una parte de la doctrina era decididamente partidaria del sistema francés, donde la revisión de la actividad administrativa se hace de forma colegiada⁵.

Ello explica la renuencia a crear una verdadera jurisdicción de primera instancia en lo contencioso y la opción por la dualidad entre primera y única

5. López-Medel Báscones (2019) fue uno de los ponentes de la Ley de 1998, quien describe la polémica sobre la implantación de los juzgados, prevista en el proyecto de reforma de la LOPJ, por la oposición de sectores de peso, académico y judicial, que creían en el dogma de la colegialidad de la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que determinó que se restringiera el ámbito competencial proyectado en la tramitación parlamentaria, si bien con la previsión de que pudiera ampliarse posteriormente.

instancia, con prevalencia de esta última, siguiendo un criterio de atribución eminentemente subjetivo, en función del autor de la actividad impugnada, con algunas correcciones por razón de la materia o de la cuantía.

La organización de los juzgados y tribunales de lo contencioso-administrativo mantiene en sus rasgos esenciales el diseño estructural de la Ley de 1998, buscando ciertas equivalencias entre el ámbito administrativo territorial (local, autonómico y estatal) y la organización de tribunales (juzgados provinciales, tribunales superiores de justicia y Audiencia Nacional, respectivamente).

Este sistema organizativo ha sido muy criticado, puesto que el criterio orgánico de atribución competencial produce incoherencias en su aplicación, lo que ha generado un alto grado de conflictividad en la determinación de la competencia objetiva, al establecerse la competencia en función del órgano al que se imputa la actuación recurrida⁶.

Este criterio orgánico de atribución permite, asimismo, que pueda alterarse la competencia en función de cambios en la competencia, realizados en el ejercicio de potestades de autoorganización administrativa, lo cual puede suponer una alteración del sistema competencial de control jurisdiccional.

Sobre el diseño inicial de la LJCA, se produjo una modificación relevante en la reforma operada por la Ley Orgánica 19/2003, que vino a considerar a los juzgados provinciales como “jueces naturales” de los actos de las entidades locales⁷.

A partir de la reforma de 2003, el marco organizativo y competencial no ha evolucionado significativamente, de modo que los juzgados unipersonales tienen una competencia muy limitada, y que la base de la pirámide organizativa de la planta son las salas de los tribunales superiores de justicia.

Este diseño competencial, donde los juzgados no asumen el grueso de la función jurisdiccional en la instancia, contrasta con el elevado número de asuntos que resuelven en única instancia, habida cuenta del elevado techo en el que se fija el recurso de apelación, singularmente tras la reforma operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre⁸, de modo que la gran mayoría de

6. Alonso Mas (2013: 112).

7. Palomar Olmeda (2004: 16).

8. Huelin Martínez de Velasco (2011: 2642) comenta esta reforma en los siguientes términos: “en lo que se refiere al recurso de apelación, la elevación de 18.000 a 30.000 euros de la cuantía mínima para acceder al recurso incrementará el número de procesos ante los juzgados de lo contencioso-administrativo y de los centrales de lo contencioso-administrativo que se resolverán en única instancia. Correlativamente se reducirán los casos en los que los litigantes tendrán derecho a una segunda instancia, resultado que, mire como se mire, no deja de ser una disminución de garantías que, aunque respetuosa con el artículo 24 de la Constitución (este precepto constitucional no exige una segunda instancia procesal, salvo en el orden penal); desde la perspectiva del justiciable no deja de ser preocupante, ya que debe jugárselo todo a una carta, sin una segunda oportunidad...”.

sentencias dictadas por los juzgados no son recurribles. A ello debe unirse que la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, universalizó el recurso de casación contra las sentencias dictadas por los órganos colegiados.

Por tanto, la resistencia a la creación de una primera instancia de órganos unipersonales en la jurisdicción contencioso-administrativa presenta significativas contradicciones con el estado actual de la jurisdicción, donde la mayor parte de las sentencias de los juzgados son de única instancia, sin posibilidad de recurso, en tanto que todas las sentencias de los órganos colegiados pueden recurrirse en casación, tanto las dictadas en única instancia, como en segunda instancia.

Sobre esta organización de la jurisdicción, puede incidir la legislación en proyecto, que se está tramitando en el Congreso de los Diputados, concretamente el *Proyecto de Ley Orgánica de eficiencia organizativa del servicio público de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la implantación de los Tribunales de Instancia y las Oficinas de Justicia en los municipios*, cuya versión más actualizada se recoge en el Informe de la Ponencia (BOGC 31 enero 2023).

2.2

El Proyecto de Ley Orgánica de eficiencia organizativa

El Proyecto de Ley Orgánica de eficiencia organizativa presenta, como principales novedades, la creación y constitución de los tribunales de instancia, así como la evolución de los juzgados de paz a oficinas de justicia en los municipios.

2.2.1

La creación de los tribunales de instancia

La creación de los tribunales de instancia ya se planteó en sendas iniciativas de los años 2011 y 2014, con una idea más ambiciosa, sobre todo en el Anteproyecto de 2014, que optaba por crear tribunales provinciales de instancia.

Lo primero que hay que puntualizar es que el Proyecto de 2023 configura los tribunales de instancia como órganos colegiados desde el punto de vista organizativo, pero no constituyen auténticos órganos jurisdiccionales, puesto que los órganos son las secciones que integran los tribunales de instancia, en el caso las secciones de lo contencioso-administrativo, que a su

vez se integran por jueces y magistrados, designándose las plazas judiciales por numeración cardinal.

En consecuencia, los órganos a los que la ley atribuye competencia objetiva y funcional para conocer los asuntos son las secciones que integran los tribunales, lo cual permite avanzar que el modelo de órgano unipersonal no se modifica sustancialmente, de modo que se trata de una reforma más bien orientada al ámbito organizativo de los órganos jurisdiccionales.

La previsión de funcionamiento colegiado del tribunal de instancia se reduce a los casos establecidos en el art. 84.6 del proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, proyecto LOPJ). Por tanto, el tribunal de instancia funciona unipersonalmente por regla general y, por excepción, puede funcionar colegiadamente para determinado asunto para conocer en primera instancia de un procedimiento de cualquier orden jurisdiccional, si se solicita por la Presidencia de los tribunales de instancia, en función de las circunstancias concurrentes, y se aprueba por la Sala de Gobierno y por el Consejo General del Poder Judicial.

La reforma proyectada no supone una modificación sustancial en el ejercicio de la jurisdicción por los órganos unipersonales, puesto que las secciones de lo contencioso de los tribunales de instancia responden a idénticos criterios organizativos que los actuales juzgados (art. 93 proyecto LOPJ), ni tampoco se establece alteración alguna en la distribución de competencias entre los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo.

2.2.2

La supresión de los juzgados de paz y la creación de las oficinas municipales

Mayor calado supone la previsión de la supresión de los juzgados de paz, que han tenido un papel destacado en la realidad jurídica española, desarrollando una función esencial en el ámbito de la justicia municipal, desde su concepción originaria en el siglo XIX. Tras las sucesivas reformas de la legislación orgánica, las competencias de los jueces de paz quedaron muy reducidas, lo cual no obsta a reconocer la esencial función desempeñada, como se hace en la exposición de motivos de la Ley.

La supresión de los juzgados de paz determina la creación de las oficinas de justicia en los municipios, según la regulación establecida en los arts. 439 ter, 439 quáter y 439 quinquies de la proyectada LOPJ. El Proyecto caracteriza las oficinas de justicia en los municipios como aquellas unidades que, sin estar integradas en la estructura de la oficina judicial, se constitu-

yen en el ámbito de la organización de la Administración de Justicia para la prestación de servicios a la ciudadanía de los respectivos municipios, añadiendo que tales oficinas existirán en cada municipio donde no tenga su sede un tribunal de instancia, prestando servicios en las localidades donde se encuentren ubicadas.

El artículo 439 ter del proyecto LOPJ define las oficinas de justicia en los municipios como aquellas unidades, no integradas en la oficina judicial del partido judicial, que se constituyen en el ámbito de la organización de la Administración de Justicia para la prestación de servicios a la ciudadanía de los respectivos municipios. Además, regula los aspectos relativos a su dotación y la gestión de sus instalaciones, medios instrumentales y otros medios necesarios para el desarrollo de sus funciones. Así, las instalaciones y los medios instrumentales de estas oficinas estarán a cargo del ayuntamiento respectivo, salvo cuando fuere conveniente su gestión total o parcial por el Ministerio de Justicia o la comunidad autónoma con competencias asumidas en materia de justicia. En cualquier caso, los sistemas y equipos informáticos de las oficinas serán facilitados por el Ministerio de Justicia o la comunidad autónoma respectiva en los casos en que tengan asumidas las competencias en materia de justicia.

El artículo 439 quáter enumera los servicios que se prestarán desde estas oficinas de justicia en los municipios, con una amplitud superior a los desarrollados en la actualidad por los juzgados de paz. Además de asumir, como hasta el momento, la práctica de los actos de comunicación procesal con quienes residan en el municipio, estas oficinas prestarán, entre otros, servicios de colaboración con el Registro Civil y con las unidades de medios adecuados de solución de controversias y de gestión de solicitudes de la ciudadanía relacionadas con la Administración de Justicia, contemplándose, asimismo, que cumplan una función de deslocalización de trabajo de tribunales y oficinas judiciales⁹.

9. El artículo 439 quáter establece que, en las oficinas de justicia de los municipios, se prestarán los siguientes servicios: a) la práctica de los actos de comunicación procesal con quienes residan en el municipio o municipios para los que preste sus servicios, siempre que los mismos no se hayan podido practicar por medios electrónicos; b) los que, en su calidad de oficina colaboradora del Registro Civil, se establezcan en la ley o por vía reglamentaria; c) la recepción de las solicitudes de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita y su remisión a los Colegios de la Abogacía encargados de su tramitación, así como las restantes actuaciones que puedan servir de apoyo a la gestión de estas solicitudes y su comunicación a los interesados; d) las solicitudes o gestión de peticiones de la ciudadanía, dirigidas a las gerencias territoriales del Ministerio de Justicia u órganos equivalentes en aquellas comunidades que tienen asumidas competencias en materia de Justicia; e) la colaboración con las unidades de medios adecuados de solución de controversias existentes en su ámbito territorial, en coordinación con la Administración prestacional competente; f) la colaboración con las Administraciones públicas competentes para que, en cuanto el desarrollo de las herramientas informáticas lo permita, se facilite a jueces, juezas, magistrados y magistradas, fiscales, letrados y letradas de la Administración de

Los puestos de trabajo de las oficinas de justicia en los municipios, cuya determinación corresponderá al Ministerio de Justicia y a las comunidades autónomas con competencias asumidas, en sus respectivos ámbitos, se cubrirán por personal de los cuerpos de funcionarios y funcionarias al servicio de la Administración de Justicia. En las respectivas relaciones de puestos de trabajo se podrán incluir determinados puestos a cubrir con personal de otras Administraciones públicas, siempre que reúnan los requisitos y condiciones establecidos en aquellas.

3

El diseño procesal y procedimental

3.1

El sistema de la LJCA

El sistema de la LJCA presenta dos procesos tipo como son el ordinario, el cual está previsto para los órganos colegiados, así como para determinados asuntos de mayor relevancia por razón de la materia o cuantía seguidos ante los órganos unipersonales, y el procedimiento abreviado, el cual se conforma como un verdadero “procedimiento ordinario” ante los órganos unipersonales.

La regulación procesal de la LJCA destaca porque introduce mecanismos que permiten pronunciamientos tempranos sobre la inadmisibilidad de los recursos, concretados en el tratamiento procesal de la falta de jurisdicción y competencia (arts. 5 y 7 LJCA), la inadmisión *in limine* del recurso (art. 51 LJCA) y el trámite de alegaciones previas (arts. 58 y 59 LJCA). La reforma operada por la Ley 13/2009 supuso un cambio en la estructura procesal, con distribución de funciones entre el juez y el letrado de la Administración de Justicia, lo que determina que, por lo general, el juez o magistrado ponente entra en contacto con el proceso en momentos avanzados del mismo en el caso del proceso ordinario.

La regulación de los procesos y procedimientos adolece de ciertas deficiencias, sobre todo si se compara con la más moderna regulación que se recoge en la LEC de 2000.

Justicia y al personal al servicio de la Administración de Justicia que no esté integrado en las relaciones de puestos de trabajo de dichas oficinas, el desempeño ocasional de su actividad laboral en estas instalaciones, comunicando telemáticamente con sus respectivos puestos; g) aquellos otros servicios que figuren en convenios de colaboración entre diferentes Administraciones públicas.

La regulación del proceso ordinario sigue el esquema de fase alegatoria, saneamiento, prueba y conclusiones, pero el sistema de depuración o saneamiento de vicios procesales plantea un escaso juego aplicativo en la práctica forense, pese a que la LJCA establece mecanismos para que estas cuestiones se resuelvan antes de la finalización del proceso.

Sobre este esquema procesal, la reforma de la Ley 37/2011 produjo un desajuste estructural en el proceso ordinario, al prescribir que la proposición de prueba debía realizarse por la parte actora en su escrito de demanda. Ello supone que la proposición de prueba debe realizarse antes de conocerse la contestación a la demanda, cuando lo cierto es que los hechos controvertidos vienen determinados por la oposición que hace la demandada, que asimismo condiciona la elección de medios de prueba.

En el ámbito del procedimiento abreviado, la problemática derivada de la dilación en los señalamientos de las vistas determinó la opción legislativa de regular los procedimientos sin vista, lo cual se introdujo en la reforma de la Ley 37/2011, cuestión esta en la que se vuelve a incidir en la legislación procesal en proyecto.

3.2 El Proyecto de Ley de Eficiencia Procesal

El día 22 de abril de 2022 se publicó en el BOCC el Proyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de Justicia, que actualmente se encuentra en tramitación en el Congreso de los Diputados.

La legislación proyectada se integra en una reforma más amplia que alcanza a la legislación orgánica judicial y a la digitalización (Proyecto de Ley Orgánica de eficiencia organizativa –BOCC de 22 de abril de 2022–, al que ya se ha hecho referencia anteriormente, y Proyecto de Ley de Eficiencia Digital del Servicio Público de Justicia, aprobado el 19 de julio de 2022).

En el ámbito del proceso contencioso-administrativo, las reformas procesales se recogen en el Título II del Proyecto, y pretenden dotar de una mayor agilización a la tramitación de los procedimientos judiciales.

Hay una serie de modificaciones de menor calado que afectan a cuestiones tales como jurisdicción y competencia, finalización del proceso y títulos ejecutivos. En este punto, el análisis se concretará en las dos modificaciones de mayor calado que tienen relación con el procedimiento, como son las que se refieren al expediente administrativo electrónico y al procedimiento abreviado, siendo este el ámbito más destacado de la reforma de la fase declarativa del proceso.

3.2.1 Expediente administrativo electrónico

La finalidad de agilización y de conseguir la efectiva transformación digital de la Administración de Justicia determina que se reforme el art. 48 de la LJCA, introduciendo la obligación de que la remisión por la Administración a los órganos jurisdiccionales del expediente administrativo en los distintos procedimientos que regula la ley haya de realizarse en soporte electrónico.

La Sala Tercera del Tribunal Supremo había apuntado en varias sentencias¹⁰ que el expediente administrativo electrónico debía reunir los requisitos del art. 70 de la LPAC, considerado como un conjunto ordenado de documentos en formato electrónico, donde se destaca especialmente el papel del índice como elemento esencial de interrelación y manejo del expediente, el cual había de permitir la consulta desplegando las hojas sin necesidad de visualizar todas las páginas cada vez que se optara por comprobar o contrastar un dato, por lo que censura la forma en que el expediente fue remitido por el Ayuntamiento, confeccionado con el modo amontonamiento, esto es, por simple escaneado de las hojas de papel del expediente administrativo original, impidiendo así la búsqueda ágil, que es el objetivo último de la administración digital, obligando, en cambio, a visualizar todas y cada una de las hojas en la pantalla del ordenador cada vez que se consulta un documento.

El art. 48.4 del Proyecto recoge la obligación de remitir el expediente en soporte electrónico, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. Al remitir el expediente, la Administración debe identificar al órgano responsable del cumplimiento de la resolución judicial. Por su parte, el art. 55.1 del Proyecto incorpora expresamente el concepto de expediente recogido en el art. 70 de la LPAC, en la línea ya apuntada por la jurisprudencia, estableciendo que se entenderá que el expediente administrativo está integrado por los documentos y demás actuaciones que lo conforman según lo dispuesto en el artículo 70 de la LPAC, lo cual acota los concretos documentos y antecedentes que han de formar parte del mismo, a efectos, asimismo, de la admisión de las solicitudes de complemento. Finalmente, la disposición adicional undécima de la LJCA, añadida por el Proyecto, establece que las referencias al expediente administrativo contenidas en la LJCA se entenderán hechas al expediente administrativo en soporte electrónico.

10. *Vid.*, por todas, STS núm. 930/2022, de 6 de julio (JUR 2022, 240351).

3.2.2 El procedimiento abreviado

El procedimiento abreviado fue una novedad de la Ley de 1998, vinculada a la creación de los órganos unipersonales en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con una regulación inspirada en el juicio oral laboral, farragosa y con ciertas deficiencias técnicas, pero que pronto se vería superada por la más moderna regulación del juicio verbal de la LEC de 2000.

En cualquier caso, el procedimiento abreviado es una herramienta procesal eficaz, por lo que se amplió su ámbito objetivo en las sucesivas reformas. La mayor problemática que se produjo en su aplicación práctica fue la progresiva dilación en los señalamientos, fruto de que no estaba exceptuada la vista en ningún caso, lo que determinó la reforma operada por la Ley 37/2011 para instaurar el procedimiento abreviado sin vista, lo cual no ha tenido eficacia significativa, puesto que se siguen dilatando muchos meses las resoluciones de los procesos por la gran sobrecarga que padecen las agendas de señalamientos de los juzgados.

Esta falta de eficacia deriva de que la tramitación del procedimiento abreviado sin vista está condicionada al consenso entre las partes, de modo que deben concurrir cumulativamente las circunstancias de que la actora solicite en su demanda que el proceso se falle sin vista, y que la parte demandada conteste a la demanda sin solicitar su celebración¹¹. La problemática que ha planteado esta reforma es que la petición de fallo sin vista de la actora se puede ver condicionada por su desconocimiento de la contestación y que la parte demandada es quien a la postre decide si se celebra o no vista, incluso por razones de estrategia procesal, puesto que no debe ofrecer ningún argumento para que se proceda a celebrar la vista, lo cual, además, evita el trámite de contestación escrito.

En el procedimiento abreviado, se introducen mejoras técnicas significativas, si bien el Proyecto mantiene a grandes rasgos los principios del sistema vigente en cuanto a los supuestos de resolución del procedimiento sin celebración de vista.

11. Art. 78.3.III LJCA: "No obstante, si el actor pide por otrosí en su demanda que el recurso se falle sin necesidad de recibimiento a prueba ni tampoco de vista, el Letrado de la Administración de Justicia dará traslado de la misma a las partes demandadas para que la contesten en el plazo de veinte días, con el apercibimiento a que se refiere el apartado primero del artículo 54. Las partes demandadas podrán, dentro de los diez primeros días del plazo para contestar a la demanda, solicitar la celebración de la vista. En dicho caso el Letrado de la Administración de Justicia citará a las partes al acto conforme a lo previsto en el párrafo anterior. En caso contrario, el Letrado de la Administración de Justicia procederá de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57, declarando concluso el pleito sin más trámite una vez contestada la demanda, salvo que el Juez haga uso de la facultad que le atribuye el artículo 61".

a) Tramitación sin vista. La posibilidad de resolver el procedimiento abreviado sin vista se introdujo en la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, partiendo del principio de hacer descansar la iniciativa de resolver sin vista en la parte actora, quien debe solicitarlo con su escrito de demanda por medio de otrosí, cuando lo cierto es que no tiene el expediente administrativo cuando formula demanda, ni sabe si la Administración va a oponer cuestiones fácticas, por lo cual en ocasiones resulta muy poco operativo en la tramitación del procedimiento. A ello se añade que las partes demandadas pueden pedir la celebración de vista, señalándose por la sola petición de parte, lo que puede producir el efecto de dilatar considerablemente la resolución del pleito, atendida la gran sobrecarga que padecen las agendas de señalamientos de los juzgados.

En el Proyecto, se reforma el art. 78.3 de la LJCA a fin de sujetar al control jurisdiccional la petición de las partes demandadas de celebración de vista, de manera que la solicitud debe formularse en los diez primeros días del plazo de contestación a la demanda de forma motivada, argumentando a tal fin en qué hechos existe disconformidad y qué medios de prueba, distintos de los ya obrantes en actuaciones, habrían de ser practicados para despejar esa disconformidad. El juez o la jueza decide sobre dicha solicitud mediante auto¹².

No obstante, la iniciativa para no celebrar vista sigue siendo del actor, quien no siempre dispone de los elementos necesarios para valorar si es necesaria o no la práctica de prueba, por no tener el expediente, ni conocer la oposición de la Administración, especialmente en los casos donde anteriormente no se ha pronunciado expresamente, como son los casos de actos presuntos o de inactividad. En este punto, parece que sería más conveniente que la iniciativa la tuvieran las partes demandadas, lo cual debería determinar, en primer lugar, que la contestación de la demanda se presentara necesariamente por escrito, y, en segundo lugar, que en dicha contestación se indicara si se considera o no necesaria la celebración de vista, dando entonces el trámite al actor.

12. El art. 78.3 del Proyecto tiene la siguiente redacción respecto de los procedimientos sin vista: "No obstante, si el actor pide por otrosí en su demanda que el recurso se falle sin necesidad de recibimiento a prueba ni tampoco de vista, el letrado o la letrada de la Administración de Justicia dará traslado de la misma a las partes demandadas para que la contesten en el plazo de veinte días, con el apercibimiento a que se refiere el apartado primero del artículo 54. Una vez contestada la demanda, el letrado o la letrada de la Administración de Justicia procederá de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57, declarando concluso el pleito, salvo que el juez o la jueza haga uso de la facultad que le atribuye el artículo 61. Dentro de los diez primeros días del plazo para contestar la demanda, las partes demandadas podrán solicitar que se celebre la vista, argumentando a tal fin en qué hechos existe disconformidad y qué medios de prueba, distintos de los ya obrantes en actuaciones, habrían de ser practicados para despejar esa disconformidad. El juez o la jueza decidirá sobre dicha solicitud mediante auto".

Este esquema se aplicó por el CGPJ en el Documento de Trabajo sobre medidas organizativas y procesales para el plan de choque de la Administración de Justicia tras el estado de alarma, y es el que sigue la reforma del juicio verbal de la LEC operada por la Ley 42/2015, en el vigente art. 438 de la LEC.

Ello implicaría suprimir la iniciativa del actor y que el juez resolviera sobre la necesidad de vista si las partes no estuvieran conformes, de modo que, una vez que las partes demandadas contestaran a la demanda, manifestando motivadamente por otrosí si debe o no celebrarse vista, debería darse traslado al demandante para que se pronunciara sobre la pertinencia de la celebración de vista. Si ninguna de las partes la solicitase, o si las partes no estuviesen conformes y el tribunal no considerase pertinente su celebración, debería procederse al dictado de sentencia.

Por otra parte, en el ámbito de la vista, se introduce como mejora técnica la regulación expresa de las diligencias de preparación de la prueba a practicar en juicio, de modo similar a la regulación del juicio verbal civil y del juicio laboral, de modo que el letrado o la letrada de la Administración de Justicia debe acordar lo que corresponda para posibilitar su práctica, sin perjuicio de lo que el juez o tribunal decida sobre su admisión o inadmisión en el acto del juicio.

b) Sentencia oral. La segunda reforma importante en el procedimiento abreviado es la que se refiere a la fase de resolución, en cuanto a la posibilidad de que el juez o la jueza dicte sentencia oral. En la Exposición de Motivos se expresa que esta facultad que se ofrece al órgano jurisdiccional guarda coherencia con la esencia del procedimiento, que se sustenta en el principio de oralidad, y conllevará una agilización de la decisión en los casos en que se opte por su empleo.

El art. 78.20 del Proyecto establece que el juez o la jueza dictará sentencia en el plazo de diez días desde la celebración de la vista. No obstante, la sentencia se podrá dictar oralmente al concluir dicho acto con los requisitos de forma y consecuencias previstas en los apartados 3 y 4 del artículo 210 de la LEC, y pronunciando su fallo de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 68 a 71 de la LJCA.

Con relación a la sentencia de viva voz, existen opiniones de distinto signo. En línea positiva, se considera un instrumento idóneo para la agilización resolutoria, especialmente si se excluye la necesidad de documentar por escrito la resolución dictada oralmente. En la parte negativa, se ha criticado que no añade ventajas significativas a la agilización procesal e, incluso, puede producir efectos negativos en los asuntos en los que no cabe ulterior recurso, donde hay que reforzar los principios de congruencia, motivación y exhaustividad de las sentencias¹³.

13. Aquí debe tenerse en cuenta que el art. 210 de la LEC no dispensa de redactar la sentencia (v. *gr.*, art. 210.3 LEC: "La sentencia se dictará al concluir el mismo acto de la vista en presen-

En los asuntos recurribles, la sentencia de viva voz puede agilizar si alcanza firmeza en ese momento, conforme al art. 210.4 LEC; en otro caso, es necesario redactar la sentencia de forma exhaustiva para la resolución del recurso por el tribunal de apelación, lo cual puede generar contradicciones o desajustes con la resolución oral.

4

El sistema de recursos

4.1

El estado actual del sistema de recursos

La LJCA de 1998 modificó sustancialmente la estructura orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa, creando los órganos unipersonales, de manera que optó por un sistema de recursos devolutivos que pivotaba sobre la apelación y la casación, al igual que en el proceso civil, si bien este último recurso se desdoblaba en tres modalidades –ordinaria, unificación de doctrina e interés de ley– que respondían a requerimientos derivados de perfiles propios de la jurisdicción contenciosa.

En cuanto al recurso contra las resoluciones dictadas por los órganos unipersonales, el legislador optó por configurar la apelación como recurso ordinario, a la vez que estableció una zona de irrecorribilidad amplia de las resoluciones dictadas por los juzgados, con un límite cuantitativo de 18 000 euros, con el contrapeso de la universalización del recurso contra las sentencias de inadmisibilidad o cierre anticipado del proceso.

Previamente, el Tribunal Constitucional ya había declarado la libertad del legislador en orden a la configuración del sistema de recursos, y que no era transferible el principio de doble instancia penal al ámbito del proceso administrativo en general, incluyendo las resoluciones de derecho administrativo sancionador.

El sistema impugnatorio se complementaba con los recursos de casación en interés de ley, por infracción tanto de norma estatal como autonómica, para las sentencias dictadas en única instancia de los arts. 100 y 101 LJCA 1998, de legitimación limitada a la Administración, entidades o corporaciones y Ministerio Fiscal, y por la Administración de la comunidad

cia de las partes, sin perjuicio de su ulterior redacción por el juez, la jueza o el magistrado o la magistrada. Se expresará si la sentencia es o no firme, indicando, en este caso, los recursos que procedan, órgano ante el cual deben interponerse y plazo para ello”).

autónoma, cuando estimaran gravemente dañosa para el interés general y errónea la resolución dictada.

Sin embargo, la LJCA 1998 no incluyó la contradicción entre órganos unipersonales en el ámbito de la unificación de doctrina, pues la misma se limitaba a las que se producían entre sentencias de las salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y tribunales superiores de justicia.

En cuanto al recurso contra las sentencias dictadas por órganos colegiados, la Ley recondujo todos los supuestos a la casación en sus tres modalidades –ordinaria, de unificación de doctrina y por interés de ley–, limitada a las sentencias dictadas en única instancia, de manera que las sentencias dictadas en apelación no eran recurribles salvo en la modalidad de interés de ley en derecho estatal y en la de unificación de doctrina autonómica.

La instauración del recurso de casación en la jurisdicción contencioso-administrativa se había producido en fechas recientemente anteriores a la promulgación de la Ley de 1998, en la reforma operada por la Ley 10/1992, de 30 de abril, en cumplimiento de la previsión orgánica establecida en el art. 58 de la LOPJ de 1985.

En los antecedentes, la Ley de la Jurisdicción de 1956 ya incluía en su regulación el recurso de apelación contra las sentencias de las audiencias territoriales, del que conocía el Tribunal Supremo. Sin embargo, la nueva organización judicial que debía derivarse de la atribución competencial a la Audiencia Nacional, a los tribunales superiores de justicia y a los juzgados de lo Contencioso-Administrativo, llevó al legislador a derogar las normas reguladoras del recurso de apelación en materia contencioso-administrativa por disposición derogatoria segunda de la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal. Esta regulación dejaba un amplio ámbito de resoluciones de los órganos colegiados que no tenían acceso a la casación, al fijarse una elevada cuantía para la casación ordinaria, tasarse los supuestos de acceso cualitativo y restringirse la unificación de doctrina a sentencias de única instancia de cuantía superior a 18 000 euros.

Las carencias del sistema inicial se concretaban sustancialmente en dos aspectos: (i) la inexistencia de mecanismos específicos de tutela de derechos procesales en las resoluciones no recurribles; y (ii) la existencia de zonas de irrecorribilidad donde el criterio prevalente era el de la cuantía, permitiendo espacios amplios de contradicción, no remediabiles, entre los órganos jurisdiccionales, especialmente los unipersonales.

Estas carencias se pusieron de relieve con mayor intensidad con la promulgación ulterior de la LEC de 2000, donde se diseñó un sistema de recursos más moderno, modificando sustancialmente el sistema de recursos

extraordinarios con la regulación de dos recursos distintos como el de infracción procesal y el de casación.

El recurso por infracción procesal estaba llamado a ser un mecanismo universal con la finalidad específica de tutela de derechos procesales, singularmente los del art. 24 CE. La evolución posterior es conocida, pues tras más de 22 años de vigencia de la LEC, sigue estando vigente el régimen transitorio de la disposición final decimosexta, sin que hayan entrado en vigor los preceptos de la LEC que regulaban específicamente este remedio de tutela procesal. Por su parte, en cuanto al recurso de casación, el interés casacional como elemento de salvaguarda del derecho objetivo no estaba contemplado en la regulación procesal de la Ley de 1998, sino que se incorporó al sistema de recursos con la nueva regulación de la casación contenciosa en la reforma de la Ley Orgánica 7/2015.

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

En el ámbito del recurso de casación, la reforma de 2015 universalizó el recurso contra las resoluciones de órganos colegiados, pero incide escasamente en las zonas de irrecurribilidad, pues solo admite el recurso de casación contra las sentencias de los órganos unipersonales con rígidos condicionantes, como son: (i) que la sentencia contenga una doctrina gravemente dañosa para los intereses generales; y (ii) que la sentencia sea susceptible de extensión de efectos.

La reforma de la casación operada por la Ley Orgánica 7/2015 ha producido, además, una patente situación de incertidumbre en el denominado recurso de casación autonómico, la cual ha generado una disparidad de criterios interpretativos entre los diferentes tribunales superiores de justicia.

4.2

Las medidas de reforma del Proyecto de eficiencia procesal

El Proyecto de Ley recoge modificaciones importantes en el ámbito de los recursos de apelación y de casación. Asimismo, el Proyecto actualiza el régi-

men de recursos contra las resoluciones del letrado o la letrada de la Administración de Justicia (art. 102 bis LJCA), siguiendo la doctrina constitucional de la STC 58/2016, de 17 de marzo, que declaró la inconstitucionalidad del sistema que impedía la interposición de recurso de revisión contra el decreto resolutivo de la reposición, en idéntico sentido a la regulación contenida en el artículo 454 bis de la LEC.

4.2.1 Recurso de apelación

El Proyecto modifica el apartado 2 del artículo 81, para introducir una nueva letra e), contemplando que son susceptibles de recurso de apelación las sentencias que, con independencia de la cuantía del procedimiento, sean susceptibles de extensión de efectos.

Esta modificación incide en la vigente regulación del recurso de apelación, donde las sentencias irrecurribles de los juzgados tienen un ámbito objetivo importante, en general para los procesos de cuantía no superior a 30 000 euros, de modo que se introducen criterios cualitativos en garantía de la seguridad jurídica.

La modificación del art. 81.2.e) del Proyecto afecta indirectamente al recurso de casación, pues deja sin contenido la casación contra las sentencias de los juzgados. En efecto, el art. 86.1.II de la LJCA establece la casación, en el caso de las sentencias dictadas en única instancia por los juzgados de lo Contencioso-Administrativo, si, de forma cumulativa: i) contienen doctrina que se reputa gravemente dañosa para los intereses generales; y ii) son susceptibles de extensión de efectos. El Proyecto de eficiencia procesal determina que todas estas sentencias pasen por el filtro previo de la apelación, de modo que la casación contra las sentencias de los juzgados queda vacía de contenido.

Desde este punto de vista, resulta positivo este trasvase de la casación contra sentencias de órganos unipersonales al ámbito del recurso de apelación. Sin embargo, la previsión de la apelación contra las sentencias dictadas en los asuntos susceptibles de extensión de efectos no permite dar un tratamiento homogéneo a los denominados conflictos masa o generales que se plantean fuera de las materias delimitadas en el art. 110 de la LJCA (v. *gr.*, tributaria, de personal al servicio de la Administración pública y de unidad de mercado).

Así, existen supuestos conocidos en otros ámbitos (v. *gr.*, sancionador, prestaciones sociales, seguridad social, etc.) que afectan a numerosas situa-

ciones idénticas, aunque no sean susceptibles de extensión de efectos. Una vía muy eficaz para evitar las contradicciones que puedan producirse al resolver estos asuntos es la de fijar criterios cualitativos, y no solo de cuantía, para el acceso a la segunda instancia o, cuando menos, al recurso devolutivo. En este aspecto pueden citarse, en el orden jurisdiccional social, los supuestos de admisión del recurso de suplicación en procesos que no alcanzan la cuantía de 1800 euros recogidos en los apartados b) y d) del art. 191 LJS, esto es, los denominados asuntos colectivos, que afectan a una generalidad de personas, o los que tengan por objeto depurar vicios esenciales del proceso.

El Proyecto de eficiencia, si bien avanza en la introducción de criterios cualitativos para recurrir en apelación, no contempla estos asuntos colectivos en materias distintas a las que son susceptibles de extensión de efectos, ni la infracción procesal, cuando ello supondría una mejora significativa en el sistema de recursos en aras de garantizar la seguridad jurídica.

Otra vía de admisión de la apelación por criterios cualitativos sería la de incluir un recurso extraordinario de apelación ante los TSJ (o la AN), por infracción de norma estatal o autonómica, en los casos en que existan contradicciones insalvables en los juzgados, fijando unos criterios de admisión tasados de la apelación extraordinaria ante sentencias irrecurribles de los juzgados, como pudieran ser, básicamente, los siguientes: 1) no procede apelación extraordinaria cuando hay pronunciamientos del TSJ o TS en la misma materia; y 2) solo procede apelación extraordinaria en caso de contradicción insalvable entre juzgados del mismo TSJ.

4.2.2 Recurso de casación

El Proyecto de Ley de Eficiencia Procesal afecta a los trámites intermedios del recurso de casación, minorando los plazos procesales de personación ante el Tribunal Supremo y audiencia sobre el interés casacional, lo cual tiene una eficacia muy limitada en el acortamiento de los tiempos de resolución del recurso de casación. Asimismo, resulta afectado indirectamente por otras prescripciones en cuanto a las resoluciones recurribles.

A estas dos cuestiones se añaden otros dos puntos de interés, como son la enmienda anunciada sobre tratamiento de la litigiosidad en masa y el denominado recurso de casación testigo, así como la situación del recurso de casación autonómico.

a) Los plazos de tramitación del recurso. El Proyecto acorta los plazos previstos para algunos trámites intermedios; en concreto, el de personación

de las partes ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (art. 89.5 LJCA), y el previsto para el trámite excepcional, de oficio, de audiencia sobre interés casacional (art. 90.1 LJCA). En la Exposición de Motivos se justifica la reforma en la agilidad y en el hecho de que esta reducción de los plazos con que cuentan estos trámites intermedios no altera, por el contrario, la de los previstos para formular los escritos de preparación del recurso y los de interposición y oposición, cuya duración actual se estima ajustada a su relevancia y elevada complejidad técnica.

Por tanto, la reforma se focaliza en la reducción de los plazos propios, esto es, los de los actos de las partes cuyo incumplimiento da lugar a la preclusión. Lo primero que hay que decir es que las reformas procesales que se focalizan en el acortamiento de plazos procesales no siempre producen un efecto de agilización, pues el problema de los plazos no radica en los denominados “propios”, sino en los “impropios”, esto es, los que dispone el órgano judicial para realizar los diferentes trámites, cuyo incumplimiento encuentra genérica justificación en la excesiva carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales, sin que afecte a la validez del acto o resolución posterior.

La reforma únicamente incide en los plazos propios, de modo que proyecta reducir el plazo de personación de las partes ante el Tribunal Supremo, de treinta a quince días, y el plazo de audiencia que puede acordar el Tribunal se acorta de treinta a veinte días, lo cual apenas tiene impacto en los tiempos de tramitación y resolución del recurso de casación.

El plazo de personación de las partes ante el Tribunal Supremo puede tener una incidencia limitada en orden a la tramitación del recurso ante la Sección Primera de la Sala Tercera, que es la de admisión. La Sección 1.^a tiene una demora que ha ido creciendo progresivamente, por lo que una personación de las partes quince días antes de lo previsto en la vigente legislación presenta un impacto de agilización muy limitado. Estamos más bien frente a un problema estructural que se focaliza en sede de admisión, el cual se ha visto agravado por la situación de desertización de la planta de magistrados de la Sala Tercera, por vicisitudes conocidas por todos, sobre limitación de las competencias del CGPJ en funciones y falta de renovación del órgano constitucional, así como por el progresivo incremento de los recursos de casación que se ingresan, que pasan de alrededor de 7000 en el año 2017 a los más de 9000 del año 2021, en una tendencia que es creciente, a lo que hay que añadir la previsible carga adicional de los recursos en materia de responsabilidad patrimonial por COVID, que, si bien coyuntural, va a tener un evidente impacto en la tramitación y resolución de los asuntos en la Sala Tercera.

Realmente, el plazo propio en el que podría generarse una mayor agilidad es el de preparación del recurso, de 30 días hábiles, el cual genera retra-

sos que podrían calificarse como “colaterales”, puesto que existe un gran número de sentencias dictadas por las salas que no son recurridas, que pueden cifrarse entre un 80-85 %, las cuales no alcanzan firmeza hasta que se agota el plazo de preparación, lo cual supone en la práctica un periodo aproximado de entre mes y medio y dos meses naturales, al que luego hay que sumar los plazos de devolución a los juzgados en los recursos de apelación, y de ejecución voluntaria, con lo que la ejecución forzosa no puede instarse hasta que transcurren estos plazos, no obstante no haber sido recurrida la sentencia.

Asimismo, debe advertirse que la reforma proyectada del plazo de emplazamiento produce un desequilibrio entre las partes, desde el momento en que la personación de las partes del art. 89.5 de la LJCA es la que marca el plazo de que disponen las partes recurridas para oponerse a la admisión del recurso de casación ex art. 89.6 de la LJCA. Por tanto, frente al plazo de 30 días de que dispone la recurrente para preparar el recurso, la recurrida dispone de 15 días para oponerse a su admisión al momento de personarse ante el Tribunal Supremo.

La justificación de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley del mantenimiento de los de preparación, interposición y oposición por la relevancia y elevada complejidad técnica del recurso de casación, contrasta con la regulación procesal de la casación civil, donde no hay un trámite desdoblado de preparación, y el recurso de casación debe interponerse en el plazo de 20 días.

El mismo Proyecto de Ley modifica la casación civil en términos análogos a la vigente casación contenciosa, configurado como recurso universal contra sentencias dictadas por las audiencias provinciales en la segunda instancia de cualquier tipo de proceso civil, que pivota sobre la existencia de interés casacional, con problemas de análoga complejidad técnica que el contencioso, donde la preparación e interposición se debe realizar en el plazo de veinte días. Otro caso de análoga dificultad técnica que podría citarse es el del recurso de amparo, donde la demanda debe presentarse en el plazo de veinte o treinta días, conforme a los arts. 43 y 44 de la LOPTC.

En el caso del orden contencioso, la minoración del plazo de preparación seguramente podría producir efectos beneficiosos, sin grave merma del derecho de defensa de las partes. El acortamiento del plazo de preparación del recurso, o la unificación del escrito de preparación con el de interposición, presentan un pronóstico de agilización mucho más relevante tanto en la tramitación del recurso de casación como en la tramitación de las firmezas de los asuntos no recurridos.

En cuanto al acortamiento del plazo del art. 90.1 de la LJCA, para el trámite excepcional de audiencia a las partes sobre el interés casacional,

tiene un menor impacto, pues se trata de un trámite utilizado en contadas ocasiones en la práctica procesal.

b) Resoluciones recurribles. Como ya se ha indicado anteriormente, al examinar el recurso de apelación, la modificación del art. 81.1 de la LJCA, que añade un nuevo apartado e) en el que se establece que son recurribles en apelación todas las sentencias que sean susceptibles de extensión de efectos, deja sin contenido la casación contra las sentencias de los juzgados.

En efecto, el art. 86.1.II de la LJCA contempla la casación, en el caso de las sentencias dictadas en única instancia por los juzgados de lo contencioso-administrativo, en el caso de que, de forma cumulativa, contengan doctrina que se repute gravemente dañosa para los intereses generales, y sean susceptibles de extensión de efectos. Por tanto, el Proyecto de eficiencia procesal determina que todas estas sentencias pasen por el filtro previo de la apelación, de modo que la casación contra las sentencias de los juzgados queda prácticamente vacía de contenido.

Ello es una importante mejora en el sistema de recursos, puesto que se amplía la doble instancia a los asuntos que son susceptibles de extenderse a otras situaciones jurídicas sustancialmente idénticas, y la casación debe prepararse contra la sentencia de apelación, que presenta caracteres de unidad de criterio, además de mayor garantía de acierto.

c) Medidas frente a la litigiosidad en masa. La práctica del recurso de casación ha puesto de manifiesto que existen “familias” de recursos de casación que plantean cuestiones jurídicas idénticas, que son admitidos, y que generan un alto número de sentencias de casación repetitivas. A ello se añade el problema de la falta de mecanismos para suspender la tramitación de los procesos de instancia en los que se plantean estas mismas cuestiones jurídicas, mientras pende la resolución de uno o varios recursos de casación admitidos, y que a la postre deben seguir el criterio establecido en la jurisprudencia que se forma al resolver los recursos de casación pendientes.

A esta problemática se dirigen las enmiendas del Proyecto anunciadas por el Ministerio de Justicia, de acuerdo con las reuniones con la Sala Tercera del Tribunal Supremo, según se publica en la página web del CGPJ en fecha 9 de junio de 2022, que tiene la finalidad de implementar medidas procesales para atender eficazmente la litigiosidad en masa, de manera que se permita a los juzgados suspender causas que presenten identidad jurídica sustancial con recursos pendientes de casación ante el Supremo, hasta que el alto tribunal se pronuncie al respecto.

Cabe entender que esta previsión se extenderá a la tramitación de los recursos de casación ante la misma Sala Tercera, mediante una técnica si-

milar a la del denominado “pleito testigo” o “recurso testigo”, a cuyo efecto puede ser relevante la proyectada modificación de la LEC sobre la limitación de los actos de disposición de las partes sobre el objeto del recurso, singularmente el desistimiento, estableciendo el art. 20.1 de la LEC que no pueden realizarse una vez señalado día para la deliberación, votación y fallo del recurso de casación, lo cual permite que la resolución del “recurso casación testigo” no se vea interferida por los actos de disposición que puedan realizar las partes.

d) La falta de reforma de la casación autonómica. El Proyecto no aborda una cuestión que ha presentado una especial conflictividad en la práctica del recurso de casación, como es la regulación del llamado “recurso de casación autonómico”.

El informe del CGPJ al Anteproyecto de eficiencia procesal ponía de manifiesto la necesidad de abordar la regulación de la casación autonómica, expresando que ha generado “una situación incomprensible en la que una única y misma regulación procesal de un único y mismo recurso ha dado lugar a diversas interpretaciones (hasta cuatro) que provocan que el recurso de casación sea diferente en Madrid, que en las Islas Baleares o en el Principado de Asturias o Cantabria”. A ello debe añadirse que el Proyecto de Ley de Eficiencia Organizativa no solo vuelve a olvidar la casación autonómica, sino que, inexplicablemente, reabre el debate sobre su viabilidad constitucional, al eliminar la mención al recurso de casación dentro de las competencias de las salas de lo contencioso de los TSJ en el art. 74 de la LOPJ.

La problemática deriva de que la regulación del recurso de casación introducida por la reforma de la Ley Orgánica 7/2015 se limitó a reproducir la regulación anterior de la casación autonómica, que tenía su ámbito de aplicación casi exclusiva en la unificación de doctrina ante las contradicciones internas de la Sala. La nueva configuración de la casación como recurso devolutivo para formar jurisprudencia exigía que el mismo fuera conocido por un órgano de superior jerarquía al que dictó la sentencia, lo cual no se produce en el caso de la casación autonómica, donde el recurso es conocido por una Sección, de composición rotatoria y no especializada definida en el art. 86.3 LJCA, que resuelve con prevalencia funcional sobre las secciones especializadas de la misma Sala. Esta falta de regulación, unida a las sustanciales diferencias organizativas y de planta entre los diferentes TSJ, ha producido una aplicación no uniforme, que genera graves inseguridades, y que exige una regulación procesal *ad hoc* que no se aborda en el Proyecto.

5 A modo de conclusión

Este breve recorrido sobre el estado actual de la jurisdicción contencioso-administrativa y la reforma proyectada en el ámbito contencioso-administrativo permite identificar algunas medidas necesarias, como son la implantación de una verdadera primera instancia en el proceso contencioso-administrativo, la adopción de medidas de agilización, concretadas en la reforma del procedimiento abreviado, y la necesaria reconstrucción del sistema de recursos en la jurisdicción.

La implantación de una primera instancia generalizada en lo contencioso-administrativo, de competencia de los órganos unipersonales, con la correspondiente restructuración de la planta judicial, es una medida idónea en el estado actual de la jurisdicción, pues la impugnación en primera instancia ante el órgano unipersonal, con un adecuado sistema de recursos, ofrece todas las garantías de tutela judicial efectiva, como lo demuestra la experiencia acumulada en estos años de vigencia de la LJCA de 1998.

El sistema procesal y de procedimiento también es susceptible de mejoras técnicas, debiendo estructurarse adecuadamente en aras de la igualdad de partes y de la agilización del proceso.

En el procedimiento abreviado, la agilización pivota fundamentalmente sobre la delimitación de los asuntos que pueden resolverse sin celebración de vista, donde la reforma proyectada consiste en introducir elementos de control jurisdiccional a fin de evitar que la pretensión de las partes demandadas de celebración de vista pueda convertirse en un instrumento dilatorio para la resolución del asunto. No obstante, parece que podrían mejorarse los objetivos de agilización y eficacia si se contemplara la necesidad de sustanciar la fase alegatoria (demanda y contestación) y se invirtiera la iniciativa sobre celebración de vista, de modo que fuera la parte demandada quien debiera pronunciarse en primer lugar sobre dicha cuestión, de forma análoga a la regulación del art. 438 de la LEC, tras la reforma operada por la Ley 42/2015, de 5 de octubre.

El balance del actual sistema de recursos en la jurisdicción contencioso-administrativa presenta los desajustes expuestos, que acaso podrían ser objeto de corrección mediante algunas propuestas constructivas que puede sintetizarse en dos puntos: 1) tutela de derechos procesales; y 2) apelación extraordinaria y casación autonómica.

La instauración de un mecanismo devolutivo de tutela de derechos procesales es una medida que aparece como necesaria en un contexto donde conviven amplias zonas de irrecurribilidad de las sentencias de órganos

unipersonales, y una casación universal respecto de las resoluciones de los órganos colegiados. El mecanismo propuesto podría ser similar al recurso extraordinario por infracción procesal de la LEC de 2000.

En lo que se refiere a la legislación proyectada en las leyes de eficiencia, en el recurso de apelación, se introducen criterios cualitativos de admisibilidad, al contemplar el recurso contra las sentencias dictadas en asuntos susceptibles de extensión de efectos. Ello presenta efecto positivo, puesto que vacía de contenido el recurso de casación contra las sentencias dictadas por órganos unipersonales, lo que mejora la agilización y seguridad jurídica, puesto que se introduce el filtro previo de la sentencia de apelación antes de interponer el recurso de casación.

En el recurso de casación, la reforma proyectada se concreta en la reducción de plazos propios en trámites intermedios, lo cual tiene un impacto muy limitado en orden a la agilización de asuntos. La minoración proyectada del plazo de personación a quince días, que es a su vez el de oposición a la preparación del recurso por las partes recurridas, plantea la conveniencia de modificar el plazo de preparación del recurso, de treinta días, el cual marca, asimismo, el término de firmeza de las sentencias no recurridas.

La propia regulación proyectada de un recurso de casación civil universal, de caracteres análogos al contencioso, con un plazo unificado de preparación e interposición de veinte días, permite identificar un fundamento para reducir los plazos, desdoblados, de preparación e interposición de la casación contenciosa, lo cual presenta un pronóstico de agilización en la tramitación de los asuntos, tanto si se prepara el recurso como si se tramita su firmeza. Por otra parte, la anunciada enmienda sobre el tratamiento de la litigiosidad en masa puede tener importantes efectos de economía de trámites y agilidad en la resolución de asuntos, en cuanto que permite trasladar la jurisprudencia formada sobre cuestiones jurídicas idénticas planteadas en procesos o recursos en trámite, sin necesidad de sustanciarlos.

Pese a los aspectos destacados, no se llegan a abordar los retos que plantea el sistema de recursos en el orden contencioso-administrativo en general, ni el recurso de casación en particular. Así, cuestiones tales como la introducción de criterios cualitativos en la apelación, el desdoblamiento del recurso de infracción procesal y el de infracción de ley, la restricción de la casación universal, o la regulación de la casación autonómica, son aspectos que aparecen como relevantes para dotar de mayores garantías de agilidad, acierto y seguridad al sistema de recursos.

Algunas medidas procesales, como la de introducir un recurso de apelación extraordinario, de unificación de interpretación o de infracción procesal, matizar más selectivamente el interés casacional sobre cuestiones

donde hay interpretación uniforme de los TSJ, o reconducir el sistema de casación autonómico a la casación unificadora, podrían tener efectos positivos sobre el sistema de recursos.

La casación universal extraordinaria, fundada en la defensa de la norma y en la uniformidad del derecho, no es la más adecuada para la defensa del *ius litigatoris*, como se está viendo desde hace tiempo con los recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional, que van engordando las estadísticas de inadmisión a medida que se van dictando resoluciones sobre ciertos temas.

En efecto, salvando las distancias, el interés casacional objetivo, al igual que la especial trascendencia constitucional, buscan pronunciamientos uniformes en la aplicación del derecho, lo que produce un efecto de debilitamiento del *ius litigatoris*, especialmente en la vulneración de derechos procesales, cuando entran en juego motivos que tienen un marcado componente de apreciación, como la incongruencia, la motivación o las infracciones del derecho a la prueba, por poner algunos ejemplos, donde existen reiterados pronunciamientos interpretativos sobre dichas materias, que por ello no siempre presentan un interés casacional objetivo.

Ello puede provocar el efecto de excluir de la admisión del recurso extraordinario supuestos donde el derecho de las partes puede haberse visto lesionado, con fundamento en que la interpretación sobre el derecho procesal en cuestión no sirve a la formación de jurisprudencia, por estar suficientemente consolidada.

Se trata de cuestiones estructurales del sistema de recurso, que quizás desbordan una reforma de las características de la proyectada, pero que se dejan apuntadas con el análisis realizado sobre el estado actual y medidas procesales proyectadas de mayor relevancia en la jurisdicción contencioso-administrativa.

6

Bibliografía

- Alonso Mas, M.^a J. (2013). La planta jurisdiccional contencioso-administrativa y el reparto de competencias entre los órganos que la integran. En A. Ezquerra Huelva y J. Oliván del Cacho (dirs.), *Estudios de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (pp. 109-202). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Fernández Valverde, R. (2019). La jurisprudencia y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. En J. Cudero Blas y J. Ponce Solé (coords.), *Balance y perspectivas de la Ley Reguladora de la Jurisdicción*

Contencioso-Administrativa en su XX aniversario (pp. 269-318). Valencia: Tirant lo Blanch.

Huelin Martínez de Velasco, J. (2011). 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*, 21.

López-Medel Báscones, J. (2019). La LJCA vista por sus ponentes parlamentarios 20 años después. En J. Cudero Blas y J. Ponce Solé (coords.). *Balance y perspectivas de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su XX aniversario* (pp. 43-50). Valencia: Tirant lo Blanch.

Martín Rebollo, L. (2019). Evolución histórica del control judicial de la Administración y la Ley de 1998. En J. Cudero Blas y J. Ponce Solé (coords.). *Balance y perspectivas de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su XX aniversario* (pp. 25-39). Valencia: Tirant lo Blanch.

Palomar Olmeda, A. (2004). Las reformas en el contencioso-administrativo del invierno de 2003. *Justicia Administrativa*, 23, 5-38.