

# EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO ABREVIADO; LA INCIDENCIA DE LA NUEVA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL EN SU REGULACIÓN

Alfredo ALCANIZ RODRÍGUEZ

*Secretario Judicial*

## *Sumario:*

I. ANTECEDENTES.

II. ÁMBITO DE APLICACIÓN.

III. COMPETENCIA.

1. Objetiva.
2. Territorial.
3. Funcional.

IV. DESARROLLO DEL PROCESO.

1. Iniciación.
  - 1.1. Forma de la demanda.
  - 1.2. Documentos que se han de acompañar a la demanda.
2. Examen de oficio de determinadas cuestiones procesales y admisión de la demanda.
3. Desarrollo de la vista.
  - 3.1. Comparecencia de las partes.
  - 3.2. Secuencias del acto.

## I. ANTECEDENTES.

En el ámbito estricto del derecho positivo, los antecedentes más remotos del procedimiento abreviado objeto de estudio y regulado en el artículo 78 de la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) (Ley 29/1998, de 13 de julio) hay que situarlos en el antiguo proceso en materia de personal que contemplaba la LJCA de 1956 en sus artículos 113 y siguientes, proceso que se reservaba para aquellas cuestiones de personal que no implicaran la separación de empleados públicos inamovibles. Sin embargo, éste, más que de un proceso especial, se trataba de una variante del proceso ordinario que se caracterizaba por la mayor brevedad de los plazos, pero manteniendo la tradicional regulación del proceso contencioso-administrativo que giraba en torno al principio de escritura con el consiguiente detrimento de los principios de intermediación judicial y celeridad que no resultaban debidamente garantizados.

Sin embargo el nuevo procedimiento abreviado parte del criterio opuesto, haciendo pivotar su regulación en torno a los principios de oralidad, celeridad, intermediación y contradicción, y en el que salvo la demanda y la sentencia todas las actuaciones son orales y se producen en la vista con unidad de acto, por lo que en un tiempo relativamente corto se puede obtener una sentencia de primera instancia y preservar así en el ámbito del proceso contencioso-administrativo el derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 24 de la Constitución Española.

Para conseguir su objetivo la LJCA no ha sido en su diseño excesivamente original, sino que se ha limitado a importar, con alguna variante, el desarrollo del acto de la vista del proceso laboral ordinario que había demostrado con creces su eficacia en contraposición al tortuoso procedimiento ritual escrito de la ya derogada Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) de 1881.

## II. ÁMBITO DE APLICACIÓN.

El apartado 1.º del artículo 78 de la LJCA regula el ámbito de aplicación del nuevo procedimiento abreviado, extendiéndolo además de aquellas cuestiones de personal que no se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera (antiguo procedimiento en materia de personal) a aquellas materias cuyo valor o interés económico no exceda de 500.000 pesetas (3.005 euros). Por consiguiente la intención del legislador es articular un proceso rápido y sencillo para aquellas materias que se supone van a ser más frecuentes en este orden jurisdiccional y llenar de contenido competencial a los durante tanto tiempo reclamados Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Sin embargo en este punto debemos hacer una precisión importante, y es que el artículo 78 no agota la totalidad de supuestos en que resulta de aplicación el procedimiento abreviado, pues en el artículo 29.2 de la LJCA se contempla otro caso distinto, la posibilidad de que una Administración no ejecute sus propios actos firmes, en cuyo caso y previo requerimiento a esa Administración y posterior desatención, se podrá acudir al orden jurisdiccional contencioso-administrativo a través de las normas reguladoras del procedimiento abreviado.

En resumen, el procedimiento abreviado nos ofrece el siguiente ámbito de aplicación:

1. Para aquellas cuestiones de personal que no se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera (art. 78.1), esto es, de todas aquellas materias que no guarden relación con la adquisición o pérdida de la condición de funcionario público.
2. A aquellas materias que en el ámbito del recurso contencioso-administrativo no excedan de 500.000 pesetas o 3.005 euros (art. 78.1).
3. Para el supuesto de que una Administración Pública no ejecute sus propios actos firmes (art. 29.2).

### III. COMPETENCIA.

#### 1. *Objetiva.*

En cuanto a esta clase de competencia, y según el tenor literal del artículo 78.1 de la LJCA, parece exclusivamente reservada a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Sin embargo personalmente me inclino por entender que el legislador ha utilizado la expresión «Juzgados de lo Contencioso-Administrativo» en un sentido pluricompreensivo, no existiendo obstáculo alguno a que este proceso se aplique a las materias cuya competencia corresponde a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, máxime por cuanto si acudimos a la regulación del ámbito competencial de estos órganos (art. 9.º de la LJCA), llegamos a la conclusión de que las materias de las que pueden conocer no son ni mucho menos incompatibles con lo preceptuado en el artículo 78.1 sobre la aplicabilidad de este proceso. Además y teniendo en cuenta lo ya expuesto en cuanto a la extensión de esta modalidad procesal en los supuestos de no ejecución de actos firmes de la Administración, podemos afirmar que cualquier órgano del orden jurisdiccional contencioso-administrativo puede llegar a tramitar un procedimiento abreviado. (Piénsese por ejemplo en el caso de no ejecución de un acto firme dictado por una de las Comisiones Delegadas del Gobierno. Dado que la competencia para la fiscalización de sus actos corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS - arts. 12 y ... de la LOPJ-, sería también a esta Sala a quien correspondería la competencia para la tramitación del oportuno procedimiento abreviado.)

#### 2. *Territorial.*

Nada previene de forma especial la LJCA en lo relativo a esta clase de competencia para el procedimiento abreviado, por lo que, ante la falta de regulación específica, debemos acudir al sistema de autointegración previsto en el apartado 23 del artículo 78, esto es, a las normas del proceso ordinario. En definitiva para delimitar esta competencia aplicaremos el artículo 14 de la LJCA que establece las siguientes reglas básicas:

Primera. Con carácter general, será competente el órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano que hubiere dictado la disposición o el acto originario impugnado.

Segunda. Cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones Públicas en materia de personal, propiedades especiales y sanciones, será competente, a elección del demandante, el Juzgado o el Tribunal en cuya circunscripción tenga aquél su domicilio o se halle la sede del órgano autor del acto originario impugnado.

Tercera. La competencia corresponderá al órgano jurisdiccional en cuya circunscripción radiquen los inmuebles afectados cuando se impugnen planes de ordenación urbana y actuaciones urbanísticas, expropiatorias y, en general, las que comporten intervención administrativa en la propiedad privada.

#### 3. *Funcional.*

Tradicionalmente se aplica el concepto de competencia funcional para determinar a qué órgano jurisdiccional corresponde el conocimiento de los denominados recursos devolutivos así como las cuestiones de competencia. Pues bien, si acudimos a lo dispuesto en el artículo 10.2 y 4 de la LJCA, la competencia funcional corresponderá a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y si entendemos, como ya dijimos, que este proceso resulta también aplicable a las materias de que conozcan los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, la compe-

tencia corresponderá a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (art. 11.2 y 4 de la LJCA). Sin embargo en este punto y a pesar de la dicción literal del apartado 4.º del artículo antes citado, no pueden existir *stricto sensu*, cuestiones de competencia entre los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, puesto que, al extender su competencia a todo el territorio nacional, los Juzgados Centrales existentes en la actualidad o que puedan existir en el futuro tienen el mismo ámbito territorial, por lo que en este aspecto nunca pueden existir cuestiones de competencia entre ellos, sino, a lo más, incumplimiento de las normas de reparto. Es aquí donde entrarían en juego las normas de heterointegración previstas en la disposición final primera de la LJCA que se remite a las disposiciones de la LEC. Por lo tanto, y ante una supuesta vulneración de las normas de reparto, las partes pueden solicitar del órgano jurisdiccional la anulación de aquellas actuaciones que se hayan producido con incumplimiento de las normas de reparto de asuntos entre Juzgados y Tribunales al amparo de lo dispuesto en el artículo 68.2 de la nueva LEC.

#### IV. DESARROLLO DEL PROCESO.

##### 1. Iniciación.

La norma general en el proceso contencioso-administrativo ordinario es su iniciación del proceso a través del denominado «escrito de interposición», el que, según lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LJCA, queda simplemente reducido a citar la disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho que se impugne y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso. Esta regla general quiebra en dos supuestos, uno con carácter preceptivo en el denominado «recurso de lesividad» que se iniciará siempre por medio de demanda (art. 45.5 de la LJCA) y otro facultativo para el recurrente cuando el recurso vaya dirigido contra una disposición general, acto, inactividad, o vía de hecho en que no existan terceros interesados, en cuyo caso podrá iniciarse también mediante demanda (art. 45.5 de la LJCA). Sin embargo, en el seno del procedimiento abreviado y con la finalidad de acortar su tramitación, el legislador ha establecido que éste se iniciará siempre mediante demanda (art. 78.2 de la LJCA).

##### 1.1. Forma de la demanda.

La forma de la demanda viene regulada para el proceso contencioso-administrativo en el artículo 56, según el cual se articula en hechos, fundamentos de derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de las cuales podrán alegarse cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración; regulación que prácticamente en nada difiere del ya derogado artículo 524 de la LEC de 1881, ni del vigente artículo 399 de la nueva Ley Procesal, si bien este último, por más completo y detallado, puede ser utilizado como criterio útil para cumplimentar de una forma clara la demanda en el proceso contencioso-administrativo abreviado.

##### 1.2. Documentos que se han de acompañar a la demanda.

La LJCA hace una separación en cuanto a los documentos que se deben presentar junto con el ya citado escrito de interposición, documentos que podemos denominar «procesales», de aquellos otros que se presentan junto con la demanda y que podemos identificar como «documentos relativos al fondo del asunto». Veamos pues cada uno de ellos.

a) Documentos procesales que son, como decíamos, los que se acompañan con el escrito de interposición, se contemplan en el artículo 45.2 de la LJCA, y en concreto son los siguientes:

- El documento que acredite la representación del compareciente. Por consiguiente debemos entender que en este apartado se comprenderían aquellos que justifiquen la representación voluntaria, la necesaria y la representación técnica, sin bien con las peculiaridades en cuanto a la representación necesaria del régimen amplio de capacidad procesal previsto en el artículo 18 de la Ley Jurisdiccional que la otorga a los menores de edad para la defensa de aquéllos de sus derechos e intereses legítimos cuya actuación les esté permitida por el ordenamiento jurídico sin necesidad de la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela (téngase en cuenta la remisión que en cuanto a esta capacidad efectúa el mencionado art. 18 que debe entenderse hecha al art. 7.º de la nueva LEC). En cuanto a la postulación procesal recordemos que su otorgamiento se puede efectuar por una doble vía, bien mediante el oportuno poder notarial, bien mediante la denominada comparecencia *apud acta* ante el Secretario del Juzgado o Tribunal que haya de conocer del asunto (art. 281.3 de la LOPJ y 24 de la nueva LEC). Por lo que respecta al alcance del apoderamiento, debemos tener en cuenta la nueva regulación que efectúa la LEC en su artículo 25, en el que se distingue entre el llamado «poder general» y «poder especial». Conforme a este artículo se requiere poder especial para «la renuncia, la transacción, el desistimiento, el allanamiento, el sometimiento a arbitraje y las manifestaciones que puedan comportar sobreseimiento del proceso por satisfacción extraprocesal o carencia sobrevenida de objeto; para ejercitar las facultades que el poderdante hubiera excluido del poder general, conforme a lo dispuesto en el apartado anterior y en todos los demás casos en que así lo exijan las leyes»; precepto plenamente aplicable al recurso contencioso-administrativo donde en la Sección 9.ª del Capítulo I del Título IV bajo el epígrafe «otros modos de terminación del procedimiento» se regulan de forma expresa el desistimiento, allanamiento, reconocimiento extraprocesal de la pretensión y la transacción. Regula el artículo 45.2 a), del que venimos tratando, un supuesto interesante basado en el principio de economía procesal, y según el cual el documento que acredite la representación del compareciente no se presentará cuando figurase unido a las actuaciones de otro recurso pendiente ante el mismo Juzgado o Tribunal, en cuyo caso podrá solicitarse que se expida certificación para su unión a los autos.

- El documento o documentos que acrediten la legitimación del actor cuando la ostente por habérsela transmitido otro por herencia o por cualquier otro título. Regula este apartado lo que tradicionalmente se viene denominando en Derecho procesal como «legitimación por sustitución», esto es, en el supuesto de muerte de una parte o transmisión del objeto litigioso; precepto que debe ponerse en relación con el artículo 22 de la LJCA, así como con los artículos 16 y 17 de la vigente LEC que regula los supuestos citados.

- La copia o traslado de la disposición o del acto expreso que se recurran, o indicación del expediente en que haya recaído el acto o el periódico oficial en que la disposición se haya publicado. Disposición que no merece mayor comentario y que tiene la finalidad de imponer al recurrente la carga de identificar plenamente el acto impugnado.

- El documento o documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas que les sean de aplicación. Tradicionalmente y a modo de ejemplo se ha entendido como comprendido en este supuesto el caso de ejercicio de acciones por una entidad local, donde, según la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, se exige un informe previo del Secretario del Ayuntamiento, de la asesoría jurídica o en su defecto de un letrado en ejercicio.

b) Documentos relativos al fondo del asunto. Estos documentos son aquellos en los que el recurrente funda directamente su derecho y que por lo tanto justifican su pretensión (art. 56.3 de la LJCA). Este precepto lo debemos entender integrado con el artículo 265 de la nueva LEC que establece que a toda demanda o contestación habrá de acompañarse:

1.º Los documentos en que las partes funden su derecho a la tutela judicial que pretenden.

2.º Los medios e instrumentos a que se refiere el apartado 2 del artículo 299, si en ellos se fundaran las pretensiones de tutela formuladas por las partes.

3.º Las certificaciones y notas sobre cualesquiera asientos registrales o sobre el contenido de libros registro, actuaciones o expedientes de cualquier clase.

4.º Los dictámenes periciales en que las partes apoyen sus pretensiones, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 337 y 339 de esta Ley. En el caso de que alguna de las partes sea titular del derecho de asistencia jurídica gratuita no tendrá que aportar con la demanda o con la contestación el dictamen, sino simplemente anunciarlo de acuerdo con lo que prevé el apartado 1 del artículo 339.

5.º Los informes, elaborados por profesionales de la investigación privada legalmente habilitados, sobre hechos relevantes en que aquéllas apoyen sus pretensiones. Sobre estos hechos, si no fueren reconocidos como ciertos, se practicará prueba testifical.

Por lo que respecta a los documentos de los que se haya tenido noticia una vez precluidos los trámites de demanda y contestación, el artículo 56.4 de la Ley Jurisdiccional se remite a lo dispuesto en la LEC; remisión que debemos entender hecha al artículo 270, en el que se regulan los supuestos en que se pueden presentar dichos documentos, y en concreto los siguientes:

1.º Ser de fecha posterior a la demanda o a la contestación o, en su caso, a la audiencia previa al juicio, siempre que no se hubiesen podido confeccionar ni obtener con anterioridad a dichos momentos procesales.

2.º Tratarse de documentos, medios o instrumentos anteriores a la demanda o contestación o, en su caso, a la audiencia previa al juicio, cuando la parte que los presente justifique no haber tenido antes conocimiento de su existencia.

3.º No haber sido posible obtener con anterioridad los documentos, medios o instrumentos, por causas que no sean imputables a la parte, siempre que haya hecho oportunamente la designación a que se refiere el apartado 2 del artículo 265 o, en su caso, el anuncio al que se refiere el número 4.º del apartado primero del artículo 265 de la presente Ley.

Por último no debemos olvidar que la propia LJCA en su artículo 56.4 permite además al demandante aportar aquellos documentos que tengan por objeto desvirtuar las alegaciones contenidas en la contestación a la demanda y que pongan de manifiesto su disconformidad con los hechos.

Pues bien, volviendo al estudio del procedimiento abreviado, esta separación entre los documentos que se han de acompañar junto con el escrito de interposición de aquellos que se han de presentar con la demanda no tiene justificación, puesto que iniciándose esta modalidad procesal mediante demanda es junto con este escrito iniciador al que habrá que unir tanto los documentos que hemos denominado en este trabajo procesales como los relativos al fondo del asunto, como así previene el propio artículo 78.2 de la LJCA.

## *2. Examen de oficio de determinadas cuestiones procesales y admisión de la demanda.*

Una vez presentada la demanda, el artículo 78.3 de la LJCA impone el Juez de lo contencioso-administrativo la obligación de controlar de oficio tanto su jurisdicción como su competencia objetiva. Por lo que respecta a la jurisdicción el artículo 5.º de la LJCA la configura con el carácter de

improrrogable y por lo tanto sustraída al poder de disposición de las partes. Para el supuesto de que el Juez considere que carece de jurisdicción, deberá resolver sobre la misma previa audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal por un plazo común de 10 días. Esta declaración deberá revestir la forma de auto dado que se exige por el artículo 5.º 3 que sea fundada, y no podrá limitarse a efectuar la declaración de falta de jurisdicción, sino que deberá indicar el concreto orden jurisdiccional que se estime competente.

En lo relativo a la competencia objetiva cuyo control de oficio también se le atribuye al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, se configura igualmente por el artículo 7.º 2 de la LJCA con el carácter de inderogable y deberá ser apreciada de oficio previa audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal por un plazo de 10 días revistiendo la resolución final la forma de auto.

Efectuado el análisis de oficio de los anteriores presupuestos procesales, el órgano jurisdiccional dictará, en su caso, resolución admitiendo a trámite la demanda. Para este supuesto en concreto la Ley Jurisdiccional previene que se haga en forma de providencia, al contrario de lo que ocurre en la vigente LEC, donde la admisión de una demanda se efectúa en forma de auto (art. 206). Por lo que respecta a los pronunciamientos básicos que debe contener esta resolución, debemos hacer referencia a los siguientes:

1. Admisión de la demanda.
2. Traslado al demandado.
3. Citación de las partes para la celebración de la vista con indicación del día y hora.
4. Reclamación del expediente administrativo a la Administración recurrida.

En lo tocante a la reclamación del expediente administrativo, y a diferencia de lo que ocurre en el proceso ordinario, el abreviado, al tratarse de un procedimiento predominantemente oral, la remisión del expediente por parte de la Administración recurrida viene marcado por un momento preclusivo que no es otro que el señalamiento para el acto de la vista, estableciendo el legislador que dicho expediente deberá ser remitido al menos con 15 días de antelación al señalado para este acto (art. 78.3 de la LJCA). El artículo 78 de la LJCA no regula, como sí ocurre en el proceso ordinario, las actuaciones a realizar para el supuesto de no remisión del expediente, por lo que, en virtud de la cláusula de autointegración ya citada en este comentario (art. 78.23), cobraría plena virtualidad la aplicación del artículo 48.7 o, lo que es lo mismo, la imposición de una multa coercitiva a la autoridad o empleado responsable de 50.000 a 200.000 pesetas, la que puede ser reiterada cada 20 días hasta el cumplimiento de lo requerido. Ahora bien, con independencia de la posibilidad de seguir imponiendo nuevas multas coercitivas, puede ocurrir que la Administración mantenga una postura contumaz y se resista a la remisión del expediente. Para paliar este problema el legislador ha diseñado en el proceso ordinario una solución interesante en el artículo 53, a saber, la posibilidad de bien de oficio, bien a instancia de parte y ante la falta de remisión del expediente administrativo, conceder al recurrente plazo para formalizar la demanda aun a falta de su remisión. Sobre la posible aplicabilidad de esta disposición al procedimiento abreviado surgen más dudas, sobre todo como ya también hemos comentado, porque en el procedimiento abreviado existe el condicionante de un señalamiento previo para la celebración de la vista oral. Parece entonces que la única solución factible sería la suspensión del acto de la vista, la imposición de multas coercitivas y conceder al recurrente la posibilidad, o él mismo solicitar la celebración de la vista sin necesidad de que se remita el expediente administrativo. Evidentemente si a dicho acto concurre la Administración demandada, habría que hacerle dos prevenciones importantes antes de su iniciación:

a) Que, ante la falta de remisión del expediente, no se le permitirá efectuar alegaciones sobre la falta de jurisdicción, de competencia objetiva o de competencia territorial y, en general, sobre la falta de presupuestos procesales (por aplicación analógica de lo dispuesto en el art. 58.2 para las alegaciones previas en el proceso ordinario).

b) Que tampoco se le permitirá efectuar alegaciones sobre el fondo del asunto y por consiguiente contestar a la demanda (en este caso por aplicación de lo establecido en el art. 54.1 también para el proceso ordinario).

No regula tampoco el artículo 78 de la LJCA el tema de la publicación en un boletín oficial del anuncio de la interposición del recurso, por lo que también en este punto debemos acudir a las normas reguladoras del proceso ordinario, donde, según lo dispuesto en el artículo 47 que modifica el anterior criterio de la LJCA de 1956, sólo, se procederá a la publicación del anuncio en los siguientes supuestos:

1. Cuando lo solicite el recurrente.
2. Cuando el Juez o Tribunal lo acuerde de oficio.
3. Cuando el proceso se haya iniciado mediante demanda en la que el recurrente haya indicado que no existen terceros interesados.

Recibido, en su caso, el expediente administrativo, éste (art. 78.4) se remitirá al actor y a los terceros interesados para que puedan hacer alegaciones en el acto de la vista. Sorprendentemente nos encontramos ahora con la posible intervención de unos interesados en el procedimiento abreviado sin que el artículo 78 disponga cómo y por quién se efectúa su emplazamiento. De nuevo habrá que acudir a las normas del ordinario y en concreto al artículo 49.1 o, lo que es lo mismo, que la resolución administrativa que ordene la remisión del expediente se notificará en los cinco días siguientes a su adopción a cuantos aparezcan como interesados, emplazándoles para que puedan comparecer ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo. El plazo del que disponen para ello en el proceso ordinario es de nueve días, plazo que tampoco sería de aplicación en el abreviado, donde la única prevención posible que se podría efectuar a estos terceros interesados es que deberán comparecer en calidad de tales antes del día señalado para la vista.

### 3. Desarrollo de la vista.

#### 3.1. Comparecencia de las partes.

Dispone el artículo 78.5 de la LJCA que, comparecidas las partes o alguna de ellas, el Juez declarará abierta la vista. Si no comparecieren o sólo lo hiciera el demandado, se tendrá al actor por desistido del recurso y se le condenará en costas, y, si compareciere sólo el actor, se proseguirá la vista en ausencia del demandado. En consecuencia del precepto citado podemos extraer las siguientes posibilidades:

- Que comparezcan las dos partes, en cuyo caso se ordena la continuación de la vista.
- Que no comparezca ninguna de las partes. En este supuesto se tendrá al actor por desistido del recurso condenándole en las costas.
- Que comparezca sólo el actor, en cuyo caso prosigue la vista en ausencia del demandado.
- Que comparezca sólo el demandado. En este caso se tendrá al actor por desistido del recurso condenándole en las costas.

## 3.2. Secuencias del acto.

### 3.2.1. Fase de alegaciones.

Siempre dando por supuesto que se trata de un acto que se desarrolla de forma oral, la vista comenzaría, según dispone el artículo 78.6, con exposición del demandante de los fundamentos de lo que pida o ratificación de los expuestos en la demanda. La justificación, en principio, de las alternativas que la LJCA ofrece al demandante es clara, y no es otra que la demanda se ha formalizado sin tener a la vista el expediente administrativo puesto que su remisión es posterior. Sin embargo no puede permitirse que al albur de este criterio pueda el demandante efectuar alegaciones que impliquen la introducción de nuevos hechos o variaciones de cierto calado que impliquen modificación de la *causa petendi*, sino simplemente aclaraciones, correcciones o ampliaciones que no atenten contra el criterio expuesto (en este sentido ver el art. 400 de la nueva LEC). A continuación se abre el turno de intervención de la Administración demandada, la que a través del Abogado del Estado puede optar por las siguientes alternativas:

a) Bien contestar a la demanda de forma directa y entrar en el fondo del asunto.

b) Bien plantear con carácter previo la falta de presupuestos procesales relativos a la falta de jurisdicción, de competencia objetiva o de competencia territorial, y en general sobre la no concurrencia de algún requisito o presupuesto de naturaleza procesal.

Para el caso de que se alegue la existencia de un óbice de esta naturaleza, se abre un incidente en el cual se da traslado al demandante para que, de forma oral, conteste a esta pretensión procesal de la Administración demandada. En el supuesto de estimación de la excepción planteada, no se proseguirá con el acto de la vista, pudiendo el demandante hacer que conste en acta su disconformidad. Para el caso de que el Juez de lo contencioso-administrativo estime que concurren todos los presupuestos procesales cuya falta ha sido denunciada por el demandado, se ordenará la continuación de la vista, en cuyo caso dicho demandado podrá solicitar que conste en acta su disconformidad; en este último supuesto la vista continuará concediéndose de nuevo la palabra al Abogado del Estado para que conteste todo lo que tenga por conveniente sobre el fondo del asunto. Contempla a continuación la LJCA la posibilidad de discutir sobre la cuantía del proceso, donde el Juez intentará que las partes lleguen a un acuerdo sobre esta concreta cuestión y, para el caso de no ser posible, fijará el propio Juez la cuantía sin posibilidad de ulterior recurso. En esta materia relativa a la cuantía del proceso debemos hacer mención a las reglas básicas que, para su determinación, establecen los artículos 41 y 42 de la LJCA, según los cuales:

- La cuantía del recurso contencioso-administrativo vendrá determinada por el valor económico de la pretensión objeto del mismo.

- Cuando existan varios demandantes, se atenderá al valor económico de la pretensión deducida por cada uno de ellos, y no a la suma de todos.

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

- Para fijar el valor económico de la pretensión se tendrán en cuenta las normas de la legislación procesal civil, con las especialidades siguientes:

a) Cuando el demandante solicite solamente la anulación del acto, se atenderá al contenido económico del mismo, para lo cual se tendrá en cuenta el débito principal, pero no los recargos, las cos-

tas ni cualquier otra clase de responsabilidad, salvo que cualquiera de éstos fuera de importe superior a aquél.

b) Cuando el demandante solicite, además de la anulación, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, o cuando solicite el cumplimiento de una obligación administrativa, la cuantía vendrá determinada:

Primero. Por el valor económico total del objeto de la reclamación, si la Administración Pública hubiere denegado totalmente, en vía administrativa, las pretensiones del demandante.

Segundo. Por la diferencia de la cuantía entre el objeto de la reclamación y el del acto que motivó el recurso, si la Administración hubiera reconocido parcialmente, en vía administrativa, las pretensiones del demandante.

- Se reputarán de cuantía indeterminada los recursos dirigidos a impugnar directamente las disposiciones generales, incluidos los instrumentos normativos de planeamiento urbanístico, los que se refieran a los funcionarios públicos cuando no versen sobre derechos o sanciones susceptibles de valoración económica, así como aquellos en los que junto a pretensiones evaluables económicamente se acumulen otras no susceptibles de tal valoración.

### 3.2.2. Fase de fijación de hechos.

Tiene como finalidad delimitar el objeto del debate en función de las alegaciones efectuadas tanto por el demandante como por el demandado a los efectos de que si no existiese conformidad sobre los mismos preparar la fase de proposición y práctica de prueba.

### 3.2.3. Fase de prueba.

Establece el artículo 78.10 de la LJCA que se entrará en esta fase cuando exista disconformidad en los hechos. No obstante regula la Ley Jurisdiccional cuatro supuestos sujetos a la discrecionalidad judicial en los que no se practicará prueba en un concreto proceso. Estos casos son los siguientes:

a) Conformidad de todos los demandados con las pretensiones del actor. En realidad se trata de un allanamiento, por lo que debemos aplicar las normas que, para tal instituto, se regulan en la LJCA en su artículo 75, por lo que el Juez de lo contencioso-administrativo estará obligado a vigilar la regularidad de tal acto de disposición y en concreto, por aplicación del artículo 75.2, que ello no suponga una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso, y para el procedimiento abreviado, se oíría a las partes en el propio acto dictándose la sentencia que se estimara arreglada a derecho sin estar vinculado por este acto de reconocimiento.

b) El carácter meramente jurídico de la controversia. No se trata de otra cosa que la aplicación en el recurso contencioso-administrativo del denominado principio *iura novit curia* u obligación del Juez de conocer el ordenamiento jurídico aplicable, si bien con dos importantes excepciones en las que siempre se ha entendido la necesidad de practicar prueba, en concreto nos referimos tanto a la prueba de la costumbre como al derecho extranjero. Sobre este punto establece la nueva LEC en su artículo 281 que serán objeto de prueba la costumbre y el derecho extranjero. La prueba de la costumbre no será necesaria si las partes estuviesen conformes en su existencia y contenido y sus normas no afectasen al orden público. El derecho extranjero deberá ser probado en lo que respecta a su

contenido y vigencia, pudiendo valerse el Tribunal de cuantos medios de averiguación estime necesarios para su aplicación.

c) Ausencia de proposición de prueba. Ante la inactividad de parte, la LJCA permite al Juez de lo contencioso-administrativo prescindir de la práctica de prueba y pasar de forma directa a la fase decisoria. Sin embargo, entiendo que esta ausencia de actividad probatoria no debe operar de modo automático, dado que la LJCA contempla en su artículo 61 la posibilidad de que el Juez o Tribunal acuerde de oficio tanto el recibimiento a prueba como la práctica de algún medio probatorio en concreto, disposición sobre la que no existe impedimento alguno que impida o dificulte su aplicación en el procedimiento abreviado.

d) Inadmisibilidad de la prueba propuesta. Disposición que no merece mayor comentario y que se refiere al supuesto de que toda la prueba propuesta por las partes haya sido rechazada por el Juez por no considerarla pertinente y útil para el objeto del proceso (sobre la pertinencia y utilidad de la prueba establece el artículo 283 de la nueva LEC que no deberá admitirse ninguna prueba que, por no guardar relación con lo que sea objeto del proceso, haya de considerarse impertinente; tampoco deben admitirse, por inútiles, aquellas pruebas que, según reglas y criterios razonables y seguros, en ningún caso puedan contribuir a esclarecer los hechos controvertidos).

Para el caso de que el Juez haga uso de estas alternativas apreciando cualquiera de las opciones expuestas, dictará sentencia sin mas dilación, siempre que las partes no muestren su disconformidad. Si las partes se oponen a la decisión judicial, resolverá el Juez en el propio acto pudiendo adoptar dos pronunciamientos:

a) Estimar la oposición, con lo que se continúa con la celebración de la vista iniciándose la práctica de la prueba que en principio fue rechazada.

b) Mantener su criterio restrictivo en cuanto a la práctica de la prueba, en cuyo caso debe fundar especialmente su decisión de rechazo en la sentencia que debe dictar sin dilación.

Si el Juez decide iniciar la fase de práctica de prueba, contempla la LJCA disposiciones relativas a cada uno de los medios probatorios que deben ser reinterpretados a la luz de la nueva regulación que en esta materia nos ofrece la LEC en sus artículos 299 y siguientes, y así tenemos que la LJCA establece sobre el desarrollo de esta fase procesal:

1. Que las posiciones para la prueba de confesión se propondrán verbalmente sin admisión de pliegos. Norma que en su día tenía justificación y que modernizaba el desarrollo de este medio probatorio con respecto a la LEC de 1881. Sin embargo, en relación con la nueva LEC no constituye ni aporta novedad alguna, dado que las preguntas se formulan de forma oral declarándose en el propio acto su pertinencia o impertinencia (recordemos además que actualmente en la nueva Ley Procesal la prueba de confesión judicial cambia su denominación a la de interrogatorio de las partes al no requerirse la fórmula del juramento, ni en forma decisoria ni indecisoria).

2. No se admitirán escritos de preguntas y repreguntas para la prueba testifical. Cuando el número de testigos fuese excesivo y, a criterio del órgano judicial, sus manifestaciones pudieran constituir inútil reiteración del testimonio sobre hechos suficientemente esclarecidos, aquél podrá limitarlos discrecionalmente. Disposición que igualmente coincide con el vigente artículo 368 de la NLEC. En cuanto a la posibilidad que se concede al órgano jurisdiccional de limitar el número de testigos, también se contempla en la nueva Ley Procesal en su artículo 363, según el cual «las partes podrán proponer cuantos testigos estimen conveniente, pero los gastos de los que excedan de tres

por cada hecho discutido serán en todo caso de cuenta de la parte que los haya presentado. Cuando el tribunal hubiere escuchado el testimonio de al menos tres testigos con relación a un hecho discutido, podrá obviar las declaraciones testificales que faltaren, referentes a ese mismo hecho, si considerare que con las emitidas ya ha quedado suficientemente ilustrado».

3. Los testigos no podrán ser tachados y, únicamente en conclusiones, las partes podrán hacer las observaciones que sean oportunas respecto de sus circunstancias personales y de la veracidad de sus manifestaciones (la tacha de testigos se regula en la nueva LEC en sus arts. 377 a 379).

4. En la práctica de la prueba pericial no serán de aplicación las reglas generales sobre insaculación de peritos. Para el desarrollo de este medio probatorio, debemos acudir a la nueva regulación que nos ofrece la LEC en sus artículos 335 y siguientes, de los que podemos extraer las siguientes reglas básicas:

- Que los dictámenes periciales de los que las partes dispongan han de ser aportados junto con la demanda y la contestación (art. 336.1).

- Que para el supuesto de tratarse de dictámenes que no puedan acompañarse junto con los escritos de demanda y contestación, éstos deberán aportarse para su traslado a la parte contraria en cuanto se disponga de ellos, y en lo que en procedimiento abreviado resulta aplicable, antes de la celebración de la vista (art. 337.1).

- Cualquiera de las partes puede solicitar que se proceda a la designación judicial de perito (art. 339).

- En cuanto a la designación judicial de perito, debemos tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 341 de la nueva LEC, según el cual, «En el mes de enero de cada año se interesará de los distintos Colegios profesionales o, en su defecto, de entidades análogas, así como de las Academias e instituciones culturales y científicas a que se refiere el apartado segundo del artículo anterior el envío de una lista de colegiados o asociados dispuestos a actuar como peritos. La primera designación de cada lista se efectuará por sorteo realizado en presencia del Secretario Judicial, y a partir de ella se efectuarán las siguientes designaciones por orden correlativo. Cuando haya de designarse perito a persona sin título oficial, práctica o entendida en la materia, previa citación de las partes, se realizará la designación por el procedimiento establecido en el apartado anterior, usándose para ello una lista de personas que cada año se solicitará de sindicatos, asociaciones y entidades apropiadas, y que deberá estar integrada por al menos cinco de aquellas personas. Si, por razón de la singularidad de la materia de dictamen, únicamente se dispusiera del nombre de una persona entendida o práctica, se recabará de las partes su consentimiento y sólo si todas lo otorgan se designará perito a esa persona».

Para el supuesto de que el Juez inadmita la práctica de algún medio probatorio o se denuncie que alguno de ellos ha sido obtenido con violación de derechos fundamentales, el apartado 17 del artículo 78 objeto de estudio permite a la parte que se sienta perjudicada por tal decisión interponer recurso de súplica que se sustanciará en el propio acto, regulación similar a la que nos ofrece la vigente LEC en su artículo 285, según el cual «El tribunal resolverá sobre la admisión de cada una de las pruebas que hayan sido propuestas. Contra esa resolución sólo cabrá recurso de reposición, que se sustanciará y resolverá en el acto, y si se desestimare, la parte podrá formular protesta al efecto de hacer valer sus derechos en la segunda instancia».

#### 3.2.4. Fase de conclusiones.

Esta fase tiene como finalidad conceder a las partes la posibilidad de que efectúen alegaciones sobre los hechos, las pruebas practicadas y los fundamentos jurídicos en que apoyen sus pretensiones

(art. 64.1 de la LJCA) y, tratándose el abreviado de un proceso predominantemente oral, las partes deben informar cada una de ellas por su orden efectuando las alegaciones que estimen oportunas.

### 3.2.5. Última palabra.

Regula la LJCA en su artículo 78.19 una posibilidad similar a la que contempla la Ley de Enjuiciamiento Criminal en su artículo 739 como derecho a la última palabra, y que en el procedimiento abreviado se concreta en que las personas que sean parte en los asuntos podrán con la venia del Juez y oídos los letrados exponer de palabra lo que crean oportuno para su defensa.

### 3.2.6. Documentación del juicio.

La documentación del acto de la vista del procedimiento abreviado en particular, y de los actos procesales en general, es una competencia o función que viene atribuida al Secretario Judicial en el artículo 279 de la Ley Orgánica del Poder Judicial así como en el artículo 147 de la nueva LEC. En este aspecto relativo a la documentación de la vista, la LJCA con un carácter cuasi-reglamentario regula de forma detallada los extremos que el Secretario Judicial debe hacer constar para la debida documentación del acto, y así, el artículo 78.21 dispone:

«Durante la celebración del juicio se irá extendiendo la correspondiente acta, en la que se hará constar:

a) Lugar, fecha, Juez que preside el acto, partes comparecientes, representantes, en su caso, y defensores que las asisten.

b) Breve resumen de las alegaciones de las partes, medios de prueba propuestos por ellas, declaración expresa de su pertinencia o impertinencia, razones de la denegación y protesta, en su caso.

c) En cuanto a las pruebas admitidas y practicadas:

1.º Resumen suficiente de las de confesión y testifical.

2.º Relación circunstanciada de los documentos presentados, o datos suficientes que permitan identificarlos, en el caso de que su excesivo número haga desaconsejable la citada relación.

3.º Relación de las incidencias planteadas en el juicio respecto a la prueba documental.

4.º Resumen suficiente de los informes periciales, así como también de la resolución del Juez en torno a las propuestas de recusación de los peritos.

5.º Resumen de las declaraciones realizadas en la vista.

d) Conclusiones y peticiones concretas formuladas por las partes; en caso de que fueran de condena a cantidad, ésta deberá recogerse en el acta.

e) Declaración hecha por el Juez de conclusión de los autos, mandando traerlos a la vista para sentencia.»

Además hay que tener en cuenta que el apartado 22 del artículo 78 permite que el acta del juicio pueda ser extendida a través de medios mecánicos de reproducción, y por consiguiente entiendo que no existe inconveniente alguno para que, en virtud de las normas de heterointegración ya citadas, se puedan utilizar los medios que a tal fin se prevén en la nueva LEC para la grabación de la imagen y

del sonido, y así aplicar en su integridad su artículo 147 según el cual «Las actuaciones orales en vistas y comparencias se registrarán en soporte apto para la grabación y reproducción del sonido y de la imagen. La grabación se efectuará bajo la fe del Secretario Judicial, a quien corresponderá la custodia de las cintas, discos o dispositivos en los que la grabación se hubiere efectuado. Las partes podrán pedir, a su costa, copia de las grabaciones originales». En este caso ya no resultará necesaria la pormenorizada reseña de las circunstancias que exige la LJCA, sino, como establece el artículo 146 de la nueva LEC, únicamente los datos relativos al tiempo y al lugar, las peticiones y propuestas de las partes y las resoluciones que adopte el Tribunal, así como las circunstancias e incidencias que no pudieran constar en aquel soporte.

### 3.2.7. Fase decisoria.

Según dispone el artículo 78.20 de la LJCA, el Juez dictará sentencia en el plazo de 10 días desde la celebración de la vista. Nada más previene dicha Ley para el procedimiento abreviado, por lo que sobre el alcance y contenido de la sentencia debemos acudir al artículo 68 en sede de proceso ordinario. Por lo tanto, la sentencia en el recurso contencioso-administrativo, tanto para el proceso ordinario como para el abreviado, puede ofrecer dos pronunciamientos básicos:

- Inadmisibilidad del recurso. Lo cual viene a significar que el Juez de lo contencioso-administrativo no entraría a conocer lo que constituye el fondo del asunto por la falta de algún requisito o presupuesto de naturaleza procesal. Entre estos supuestos y siguiendo lo dispuesto en el artículo 69 de la LJCA podemos destacar los siguientes:

- a) Que el Juzgado o Tribunal Contencioso-Administrativo carezca de jurisdicción.
- b) Que se hubiera interpuesto por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada.
- c) Que tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación.
- d) Que recayera sobre cosa juzgada o existiera litispendencia.
- e) Que se hubiera presentado el escrito inicial del recurso fuera del plazo establecido.

- Estimación o desestimación del recurso contencioso-administrativo. Al contrario de lo que sucede para el supuesto de inadmisibilidad, en este caso el Juez de lo contencioso-administrativo entra en el conocimiento del fondo del asunto para resolver las cuestiones objeto de debate, produciéndose la desestimación cuando se ajusten a derecho la disposición, acto o actuación impugnados, mientras que la estimación tendrá lugar cuando la actuación de la Administración incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.

### 3.2.8. Finalmente y en cuanto a la imposición de las costas procesales.

El criterio rector para su imposición nos lo ofrece el artículo 139 de la LJCA, según el cual:

1. En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas, razonándolo debidamente, a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, se impondrán las costas a la parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas cuando de otra manera se haría perder al recurso su finalidad.

2. En las demás instancias o grados se impondrán al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición.

3. La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima.

4. Para la exacción de las costas impuestas a particulares, la Administración acreedora utilizará el procedimiento de apremio, en defecto de pago voluntario.

5. En ningún caso se impondrán las costas al Ministerio Fiscal.

6. Las costas causadas en los autos serán reguladas y tasadas según lo dispuesto en la LEC.