

EL PROCEDIMIENTO ABREVIADO EN LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE 1998.

VALERIANO BERMÚDEZ PALOMAR¹

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. ÓRGANOS JURISDICCIONALES QUE CONOCEN DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO. III. MATERIAS QUE SE TRAMITAN A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO. IV. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: INTERPOSICIÓN DE LA DEMANDA. V. VISTA

I.- INTRODUCCIÓN:

La creación de este procedimiento constituye una de las novedades más destacadas de nuestra actual LJCA. Se trata de un juicio verbal inédito en la anterior LJCA de 1956, que nos recuerda sobremanera al procedimiento laboral ordinario, pues en uno y otro la oralidad es predominante, limitándose los trámites escritos a la demanda y la sentencia. Incluso, cabe que la Sentencia se dicte “in voce”, en cuyo caso seguidamente tal pronunciamiento oral, deberá, según el art. 210.1 de la LEC, documentarse por escrito, con expresión del fallo y de una sucinta motivación.

Es un procedimiento plenario, pues no pesa sobre las partes ningún tipo de limitación a la hora de formular alegaciones, ni sobre el órgano jurisdiccional al conocer del asunto que se le someta, desplegando la sentencia que se dicte todos los efectos de la cosa juzgada material. Se trata también de un procedimiento especial, en tanto en cuanto su regulación está contenida en su propio capítulo, comprensivo de un solo y extenso artículo, el 78, con veintitrés apartados, señalando el último que en lo no previsto en este capítulo regirán para el procedimiento abreviado las normas generales de esta ley.

II.- ÓRGANOS JURISDICCIONALES QUE CONOCEN DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO:

El artículo 78.1 LJCA de 1998 según su redacción originaria establecía literalmente que “Los recursos que se deduzcan en las materias de que conozcan los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, cuando su cuantía no supere las 500.000 pesetas o se trate de cuestiones de personal que no se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera, se sustanciarán por el procedimiento abreviado regulado en este artículo.”

¹ Letrado de la Diputación Provincial de Jaén.

La redacción de este precepto suscitó la duda de si el procedimiento abreviado también se tramitaría ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, pues la literalidad del precepto se refería a “Juzgados de lo Contencioso-administrativo”. No obstante, desde los primeros momentos de aplicación de esta Ley se alzaron voces² que abogaron por sostener que una interpretación sistemática nos debía conducir a pensar que el procedimiento abreviado debe aplicarse tanto en unos órganos jurisdiccionales como en otros. De hecho, en el proyecto de Ley así se establecía, pues el art. 78.1 lo hacía extensible a los recursos que se dedujeran en las materias de los artículos 8 y 9 de la LJCA, es decir, tanto a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo (art. 8) como a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo (art. 9). Hoy día la práctica forense nos muestra claramente que a través del procedimiento abreviado se tramitan numerosos asuntos ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo. Lo que sí es cierto es que este procedimiento no se tramitará ante las Salas de Justicia de esta Jurisdicción (Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo), pues está pensado sólo y exclusivamente para su tramitación ante los órganos unipersonales, con la única excepción de los procedimientos de ejecución de actos firmes a que se refiere el artículo 29.2 LJCA³.

III.- MATERIAS QUE SE TRAMITAN A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO:

El art. 78 LJCA fue modificado por la LO 19/2003 y por la LO 7/2006, dándole la redacción que actualmente tiene. Literalmente dice lo siguiente: “Los Juzgados de lo Contencioso-administrativo de este orden jurisdiccional conocen por el procedimiento abreviado de los asuntos de su competencia que se susciten sobre cuestiones de personal al servicio de las Administraciones Públicas, sobre extranjería y sobre inadmisión de peticiones de asilo político, asuntos de disciplina deportiva en materia de dopaje, así como todas aquellas cuya cuantía no supere los 13.000 euros”.

Lo primero que llama la atención de este precepto es el comienzo “Los juzgados de lo Contencioso-administrativo de este orden jurisdiccional...” ¿A caso hay Juzgados de lo Contencioso-administrativo de otro orden jurisdiccional? Más bien parece que con esta desafortunada redacción se ha pretendido acabar con la polémica inicial de si el término “Juzgados de lo Contencioso-administrativo” es omnicompreensivo de todos los

² Entre las que destacó la Rivero González, Manuel. Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1998. Editorial Aranzadi. Pamplona 1998.

³ En efecto, la única excepción a esta regla de que ante las Salas de Justicia no cabe la utilización del procedimiento abreviado la encontramos en el supuesto del art. 29.2 de la LJCA que establece que “Cuando la Administración no ejecute sus actos firmes podrán los afectados solicitar su ejecución, y si ésta no se produce en el plazo de un mes desde tal petición, podrán los solicitantes formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 78.” En este caso la competencia del órgano jurisdiccional encargado de conocer de estos asuntos se determina según las reglas generales de competencia por lo que el conocimiento de estos asuntos podrá corresponder incluso al Tribunal Supremo.

órganos jurisdiccionales unipersonales de este orden jurisdiccional, cuestión que no obstante, está plenamente resuelta según dijimos anteriormente.

En segundo lugar destaca que todos los asuntos de los que conozcan estos órganos unipersonales en materia de personal, incluido los asuntos sobre nacimiento o extinción de la relación de servicio de un funcionario público local⁴, se tramitarán por el procedimiento abreviado ¿Acaso no merece las mismas garantías procesales el funcionario de un Ayuntamiento que un funcionario del Estado?

Por último, cualquier asunto que en materia de personal se tramite ante un órgano jurisdiccional colegiado por ínfimo que sea (por ejemplo la reclamación de unos cuantos euros por una guardia impagada) se tramitará por el procedimiento ordinario.

Esta situación que acabamos de describir carece de sentido. Hubiera sido más oportuno, si de agilización de la justicia se trata, establecer que todo procedimiento en materia de personal, con independencia del órgano jurisdiccional competente para conocer de él, se tramitara por el procedimiento abreviado, pudiendo en estos casos constituirse las Salas con un solo Magistrado, manteniéndose, por otro lado, la tradicional excepción de los procedimientos en los que se sustancie el nacimiento o extinción de la relación funcional, en los que dada la importancia y gravedad del asunto, debería tramitarse por el cauce del procedimiento ordinario y dejar su competencia en manos de las Salas.

También destaca la previsión de que se tramiten siguiendo los cauces de este procedimiento las cuestiones sobre extranjería y sobre inadmisión de petición de asilo. Lo cual, ha provocado que los Juzgados de lo Contencioso-administrativo comiencen a experimentar el tradicional mal de esta jurisdicción, esto es, el colapso y la dilación en la resolución de los asuntos.

Por último, se ha aumentado la cuantía de los asuntos que se pueden enjuiciar por medio de este procedimiento, pasando de las antiguas 500.000 pesetas, a los actuales 13.000 euros, y se ha añadido, a partir de 22 de febrero de 2007, la competencia sobre los asuntos de disciplina deportiva como consecuencia de dopaje.

⁴ Pues la nueva redacción dada al art. 8.1 de la LJCA por Ley Orgánica 19/2003, ha atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo el conocimiento de todos los recursos que se deduzcan frente a todo tipo de actos emanados de las Entidades Locales, por tanto, también los que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicios de los funcionarios públicos de carrera. La única excepción a esta competencia “universal” para el conocimiento de los asuntos referentes a la actuación de las entidades locales viene referida a las impugnaciones de los instrumentos de planeamiento y disposiciones generales, cuyo conocimiento continúa residenciado en las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

IV.- INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: INTERPOSICIÓN DE LA DEMANDA:

El procedimiento abreviado se inicia mediante demanda. En este procedimiento la demanda tiene una doble naturaleza, por un lado hace las veces de escrito de interposición del recurso, por tanto, resulta aplicable todo cuanto manifiesta el art. 46 LJCA en relación al plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo, debiéndose acompañar a este escrito los mismos documentos que se han de adjuntar al escrito de interposición del recurso en el procedimiento ordinario recogidos en el art. 45.2 LJCA. Por otro lado, este escrito es una auténtica demanda, por consiguiente deberá ajustarse al contenido previsto en el artículo 56 LJCA para el escrito de demanda, esto es, consignar con la debida separación los hechos, fundamentos y las pretensiones que se deduzcan, pudiéndose alegar cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración. Además, también habrá que adjuntar el resto de documentos que han de acompañar a la demanda propiamente dicha, entre los que destacan los documentos en que directamente funde el recurrente su derecho, y si no obraren en su poder, deberá designar el archivo, oficina, protocolo o persona en cuyo poder se encuentre (art. 56.3 LJCA).

Una vez presentada la demanda el juez examinará su jurisdicción y su competencia objetiva. Si entiende que concurren tales requisitos dictará una providencia en la que acordará admitir a trámite la demanda, emplazar a la Administración demandada, para lo cual le dará traslado del escrito de demanda y resto de documentos que la acompañen, requiriéndola para que remita el expediente administrativo con quince días de antelación a la fecha señalada para la vista, por tanto, también se señalará el día y hora para la celebración de la vista, citándose a las partes para dicho acto, advirtiéndole al demandante que si no comparece se le tendrá por desistido condenándosele en costas, y a la parte demandada que si no comparece se celebrará la vista en su ausencia. Igualmente en esa providencia se acordará comunicar a las partes que de conformidad con lo prevenido en el art. 440.1, párrafo 3º de la Ley de Enjuiciamiento Civil en el plazo de tres días siguientes a la recepción de la citación, deben indicar las personas que por no poderlos presentar ellos mismos deberán ser citados por el Juzgado para que declare en calidad de peritos o testigos, para lo cual deberán facilitar los datos necesarios para efectuar tal citación. Por último, esta providencia también ordenará a la Administración que la resolución que dicte acordando la remisión del expediente, la notifique en el plazo de cinco días a cuantos aparezcan como interesados en él, emplazándoles para que puedan personarse como demandados en el recurso en el plazo de nueve días.

Contra esta providencia (admitiendo o inadmitiendo la demanda) sólo cabe recurso de súplica según se deduce del artículo 79 LJCA, lo cual no deja de sorprendernos habida cuenta que en los artículos 80.c y 81.2.a de la Ley Ritual se prevé la posibilidad de apelación contra cualquier Auto o Sentencia que declaren la inadmisión del recurso.

Recibido el expediente administrativo, el Juez lo remitirá⁵ al actor y a los interesados que se hubieran personado para que puedan hacer alegaciones en el acto de la vista. Si el expediente no se remitiera con la antelación suficiente, o el remitido fuera incompleto, el actor podrá pedir que se complete, y que incluso se efectúe un nuevo señalamiento. La entrega del expediente a las partes puede realizarse en original o mediante copia, por lo que si se hace mediante copia nada impide que el traslado a las distintas partes se haga de forma simultánea habida cuenta que la finalidad de esta entrega es poder ilustrarse para hacer las oportunas alegaciones en la vista oral.

V. VISTA:

Según el nº 5 del artículo 78 comparecidas las partes, o alguna de ellas, el Juez declarará abierta la vista. No obstante, para que la vista se celebre ha de comparecer al menos el actor. Si no comparece se le tiene por desistido y se le condena en costas. Si fueren varios los demandantes se les tendrá por desistidos a los incomparecientes, continuando el procedimiento para los demás. Si no comparece el demandado o demandados la vista se celebrará en su ausencia.

Abierta la vista, el Juez concederá la palabra al demandante para que exponga los fundamentos de lo que pida o simplemente se ratifique en los que ya expuso en la demanda. Por tanto, el demandante puede limitarse a ratificar el contenido del escrito de demanda, o bien, puede argumentar los fundamentos de su pretensión, sin limitarse al contenido del escrito de demanda, pues no olvidemos que ésta se formalizó sin tener presente el expediente administrativo, por consiguiente en esta fase oral el actor puede introducir nuevos motivos de impugnación que se deduzcan del expediente administrativo.

A continuación el Juez dará la palabra al demandado⁶ que, en su caso, comenzará formulando unas alegaciones previas que conduzcan a una terminación del procedimiento por razones procesales, sin que se dicte, por tanto, sentencia sobre el fondo. Este es el momento procesal oportuno para que el demandado invoque las causas de inadmisibilidad previstas en los artículos 51 y 69 LJCA, comenzando por la falta de jurisdicción y la falta de competencia objetiva, cuestiones que, no obstante, ya habrán sido analizadas por el Juez en el momento de admitir a trámite la demanda. Además también se podrá alegar la falta de legitimación del recurrente, haberse interpuesto el recurso contra actividad no susceptible de impugnación, o haber caducado el plazo de interposición del recurso. Igualmente se podrá alegar la inadmisión del recurso por haberse desestimado en el fondo otros recursos sustancialmente iguales por sentencia firme, debiéndose citar la resolución o resoluciones desestimatorias. Cuando la impugnación verse sobre una actuación material constitutiva de vía de hecho el

⁵ Aunque en más de un Juzgado de lo Contencioso-administrativo se limiten a comunicar su puesta de manifiesto en la Secretaría del Juzgado.

⁶ Si fueren varios los demandados intervendrá en primer lugar el Letrado de la Administración, a continuación intervendrá los Letrados de los demás demandados por el orden que fije el Juez.

demandado podrá invocar la inadmisión del recurso alegando la evidencia de que la actuación administrativa se ha producido dentro de la competencia y siguiendo las reglas del procedimiento legalmente establecido. Si lo que se impugnare es la no realización por parte de la Administración de las obligaciones a que se refiere el artículo 29, el demandado podrá invocar la inadmisión si fuera evidente la ausencia de obligación concreta de la Administración respecto de los recurrentes. Finalmente, el demandado podrá invocar la inadecuación del procedimiento por razón de la cuantía.

Hasta este momento el demandado no ha realizado ninguna alegación de fondo, sino que se ha limitado a realizar estas alegaciones previas, por lo que el Juez dará la palabra al demandante para que se pronuncie sobre estas cuestiones⁷, una vez oído el actor el Juez, dice el n° 8 del artículo 78, “resolverá lo que proceda y si mandase proseguir el juicio, el demandado podrá pedir que conste en acta su disconformidad. Lo mismo podrá hacer el demandante si el Juez al resolver alguna de dichas cuestiones, declinara el conocimiento del asunto a favor de otro Juzgado o Tribunal o entendiéndose que debe declarar la inadmisibilidad del recurso.” Este párrafo que acabamos de transcribir merece algunos comentarios: en primer lugar la protesta de uno y otro carece de sentido pues la Ley no le liga consecuencia alguna a su constancia. En segundo lugar, nada se dice sobre la forma que ha de adoptar la decisión del Juez, si desestima la excepciones invocadas y manda continuar el juicio, parece que basta con la decisión verbal que conste en el acta, pero si la decisión es declinar el asunto a favor de otro Juzgado o Tribunal, o bien declara la inadmisión del recurso, deberá hacerse al menos mediante Auto, debiendo recordarse que toda Sentencia o Auto de un órgano judicial unipersonal que declare la inadmisión de un recurso es susceptible de apelación ante la correspondiente Sala. Además en el caso de que la excepción invocada sea la falta de jurisdicción o la incompetencia objetiva del juzgado, deberá darse audiencia al Ministerio Fiscal, por lo que deberá suspenderse la vista para practicar este trámite.

Si no se suscitase las cuestiones procesales a que antes nos hemos referido, o si habiéndose suscitado, el Juez hubiese resuelto continuar el procedimiento, se dará la palabra a las partes para fijar con claridad los hechos en que fundamenten sus pretensiones⁸, a partir de este momento pueden darse dos situaciones, que no exista conformidad sobre los hechos, en cuyo caso las partes propondrán las pruebas y, una vez admitidas las que no sean impertinentes o inútiles, se practicarán seguidamente, o bien puede suceder que las alegaciones de las partes conduzcan a una terminación anticipada del procedimiento, ello puede darse en dos supuestos:

El primer supuesto es el allanamiento de todos los demandados, para lo cual deberán cumplirse los requisitos de los artículos 74.2 y 75 LJCA.

El segundo supuesto de terminación anticipada se produce cuando no se practique prueba, lo cual sucederá en tres supuestos, cuando las partes estén de acuerdo

⁷ Si lo invocado es la inadecuación del procedimiento, el Juez instará a las partes a ponerse de acuerdo antes de resolver.

⁸ En realidad sólo debería darse la palabra al demandado, pues el demandante ya fijó los hechos y los fundamentos de su petición al abrirse al vista oral (art. 78.6).

sobre los hechos, existiendo, por tanto, una controversia meramente jurídica, cuando no se proponga prueba, o cuando propuesta sea inadmisibile. En estos tres casos, si las partes no desean formular conclusiones, el Juez dictará Sentencia en el acto si ninguna parte se opusiere. Si alguna parte mostrara su oposición, el Juez tendrá dos opciones, mandar que continúe la vista, o bien dictar Sentencia en el acto, para lo cual deberá desestimar la oposición a la terminación anticipada como una cuestión de especial pronunciamiento antes de resolver sobre el fondo.

Cuando las partes en sus alegaciones sobre el fondo manifiesten su disconformidad con los hechos, al terminar su alegato pedirán el recibimiento del procedimiento a prueba, exhortándoles el Juez para que propongan oralmente los medios de prueba de que intentan valerse, que se practicará, en cuanto no sea incompatible con sus trámites, del modo previsto para el juicio ordinario. Las especialidades de la práctica de la prueba en este procedimiento aparecen en los números 13 a 18 de este precepto.

Respecto de la confesión, dice, el precepto que comentamos, que las posiciones se propondrán verbalmente, sin admisión de pliegos. En el proceso contencioso-administrativo, la prueba de confesión, al igual que la testifical tiene escasa importancia, y su uso es realmente residual. No obstante, conviene hacer algunas precisiones, si lo que se pretende es la confesión de la Administración debemos recordar que esta prueba deberá practicarse anticipadamente, pues la Administración responderá, a las preguntas que le remitan por escrito, por vía de informe del funcionario o autoridad que conozca los hechos. Si el recurrente está en la Sala el Letrado de la Administración podrá pedir su confesión, lo cual es absolutamente inusual, siendo más inusual incluso, pedir por escrito que se cite al recurrente para que absuelva las posiciones que se le formulen.

En cuanto a la prueba testifical, destaca que las preguntas se les formularán oralmente, pudiendo el órgano judicial limitar el número de testigos discrecionalmente, si considerase que su declaración pudiera constituir una inútil reiteración. Los testigos no podrán ser tachados, sin perjuicio de que en conclusiones se efectúen las observaciones oportunas respecto de sus circunstancias personales y sobre la veracidad de sus manifestaciones.

Respecto a la prueba pericial, la única referencia a la misma es la relativa a la no aplicación de las reglas generales sobre insaculación de peritos, previsión ésta que hoy día carece de sentido pues en la actual LEC el procedimiento para la designación judicial de perito se realizará partiendo de las listas de peritos existentes en la oficina judicial. La primera designación se realizará por sorteo y a partir de ésta se efectuarán las siguientes designaciones por orden correlativo. Si alguna de las partes propusiera esta prueba y fuera admitida, en ese mismo momento podrá designarse al perito, suspender la vista y reanudarla el día y hora en que sea citado el perito. Sin embargo, lo más frecuente es que el actor adjunte a su escrito de demanda el informe pericial, y el día de la vista comparezca con el perito para que se afirme y ratifique en su informe y responda a las aclaraciones que se le formulen por las partes o el propio Juez. Por su parte al Letrado de la Administración le queda la posibilidad de personarse el día de la

vista acompañado del funcionario autor del informe o informes técnicos obrantes en el expediente al objeto de que actúe como perito, o incluso como testigo-perito (artículo 370 LEC).

Contra las resoluciones del Juez sobre denegación de alguna prueba o sobre admisión de las que se entienda obtenidas con violación de derechos fundamentales cabrá la interposición de recurso de súplica, que se sustanciará y resolverá seguidamente.

Por último, si el Juez estimare que alguna prueba relevante no puede practicarse en la vista, sin mala fe por parte de quien tuviera la carga de aportarla, la suspenderá señalando en el acto, y sin necesidad de nueva notificación, el lugar, día y hora en que deba reanudarse.

Practicada la prueba se dará la palabras a los Letrados para que formulen conclusiones comenzando por el actor, Administración demandada y resto de demandados. Si las personas que son parte están presentes en la Sala el Juez, antes de dar por terminada la vista, les dará la palabra para que manifiesten lo que crean oportuno en defensa de sus intereses.

El Juez dictará Sentencia en el plazo de diez días desde la celebración de la vista. Contra esta Sentencia cabrá recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional o del Tribunal Superior de Justicia correspondiente, según las reglas generales contenidas en el artículo 81 LJCA, es decir, que serán apelables cuando la cuantía del recurso sea indeterminada o superior a tres millones de pesetas⁹ o su equivalente en euros.

Durante la celebración del juicio se irá extendiendo la correspondiente acta, cuya copia se entregará a la parte que lo pida. Si se hiciera alguna observación sobre la misma el Juez la resolverá sin ulterior recurso.

Cita de Bibliografía:

E. ARNALDO ALCUBILLA, *Jurisdicción Contencioso-administrativa*, El Consultor. Las Rozas (Madrid), 1998.

- J. M^a. AYALA MUÑOZ, (y otros). *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*. Aranzadi, Pamplona, 1998.

- J. M^a. CHAMORRO GONZÁLEZ y J. C. ZAPATA HIJAR. . *El Procedimiento Abreviado en la Jurisdicción Contencioso-administrativa*. Aranzadi. Pamplona, 1999.

⁹ La LJCA sigue hablando en su artículo 81.1.a de tres millones de pesetas. Obviamente se trata de un olvido del legislador que en 2003 (LO 19/2003) olvidó convertir en euros esta cantidad.

M^a. J. GALLARDO CASTILLO, *Los problemas de la aplicación supletoria de la Ley de Enjuiciamiento Civil en el proceso contencioso-administrativo*, Iustel, Madrid, 2006.

M. GARCÍA PÉREZ *El Objeto del Proceso Contencioso-administrativo*, Aranzadi. Pamplona, 1999.

A. M. LORCA NAVARRETE (y otros). *Comentarios a la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*, Lex Nova. Valladolid, 2000.

S. M^a. MARTÍN VALDIVIA, *Formularios de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*. Lex Nova, 3^a ed., Valladolid, 2006.

M. ORTELLS RAMOS (y otros), *Derecho Procesal Civil*, Aranzadi, 2^a ed., El Cano (Navarra), 2001.

R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo, Parte General Vol I*, Marcial Pons, 12^a ed., Madrid 2000.

P. SALA SÁNCHEZ (y otros), *Práctica Procesal Contencioso-administrativa, Tomo III*, Bosch, Barcelona 1999.

J. A. SANTA MARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo, Vol II*, 3^a ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2002.