

# LA LEY 37/2011, DE 10 DE OCTUBRE, DE MEDIDAS DE AGILIZACIÓN PROCESAL Y LOS JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

Por Jesús María Chamorro González

Magistrado especialista de lo Contencioso-Administrativo.

Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias

**1.- Introducción. 2.- Necesidad de afrontar una reforma integral de nuestro sistema de Justicia Administrativa. Valoración del Procedimiento Abreviado. 3.- La reforma operada por la Ley 37/2011. 4.- Conclusión.**

## **1.- Introducción.**

El pasado mes de octubre por fin ha visto la luz del Boletín Oficial del Estado la denominada Ley de medidas de agilización procesal, Ley que se fraguó en el último tramo de la legislatura ya finalizada y que perseguía adoptar de forma horizontal una serie de medidas que permitieran dotar de mayor rapidez la actuación procesal de los órganos judiciales.

A nuestro juicio, ese carácter de norma horizontal, en la medida que afecta al proceso civil, al penal y al contencioso-administrativo – excluyéndose el proceso laboral porque paralelamente y el mismo día se aprueba una nueva Ley de la Jurisdiccional Social - , desdibuja la eficacia de la reforma. En primer lugar porque se trata de poner parches de forma dispersa y asistemática en los textos legales, lo que impide dar homogeneidad a la reforma lo que supone conseguir precisamente el efecto contrario de impedir una reforma de bloque y uniforme. En segundo lugar porque si de lo que se trataba era de buscar una reforma puntual de determinados preceptos, para lograr así una mayor eficacia y celeridad procesal, la perfección técnica de la reforma puede ser puesta en tela de juicio y ciertamente el legislador ha desoído los numerosos consejos de orden técnico, que desde distintas instancias, se dieron tanto durante su tramitación parlamentaria como antes de la intervención de las Cortes Generales. La propia Exposición de Motivos parece ser deudora de esta situación cuando en su apartado III señala literalmente que el objeto de la Ley es incorporar determinadas medidas de agilización procesal en los órdenes civil, penal y contencioso-administrativo que obedecen al propósito común de suministrar a nuestros tribunales instrumentos procesales óptimos para la gestión procesal. Tales medidas son de distinto signo. Unas están encaminadas a garantizar derechos fundamentales de los ciudadanos, como ocurre en el caso del orden penal, otras a optimizar los procedimientos, a suprimir trámites procesales innecesarios o a sustituirlos por otros más breves, y otras, en cambio, están orientadas a limitar el uso abusivo de instancias judiciales.

## **2.- Necesidad de afrontar una reforma integral de nuestro sistema de justicia administrativa. Valoración del procedimiento abreviado.**

La ya no tan reciente Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa instauro una nueva modalidad procedimental para la tramitación de determinadas pretensiones que considera de menos dificultad técnica y económica, el Procedimiento Abreviado.

El Procedimiento Abreviado se crea por el legislador dentro de la dinámica de una nueva Ley Jurisdiccional que trata de dar soluciones al principal problema que acuciaba en aquel momento, año 1998, al Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo, a saber, el exasperante retraso que sufrían todos los Órganos Judiciales que constituían la planta de este orden jurisdiccional. En efecto, la LJCA, a la vez que intentaba adaptar un proceso judicial tan trascendente como el contencioso-administrativo, que hasta entonces estaba regulado en una Ley de 1956, al Texto Constitucional, trató de introducir mecanismos capaces de dotar de celeridad y eficacia a la resolución de los litigios, que además habían sufrido en los últimos años un incremento muy superior al que habían tenido otros órdenes jurisdiccionales, ello sin duda debido a la especial influencia que en él había originado el principio de unas Administraciones Públicas sometidas al principio de legalidad derivado de la instauración de un Estado de Derecho.

Para ello, el legislador introdujo dos importantes medidas. De un lado, la modificación de la Planta de este Orden Jurisdiccional en la línea ya avanzada en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, a través de la creación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de ámbito provincial o estatal, -los denominados Juzgados Provinciales y Centrales de lo Contencioso-Administrativo-, y la creación del Procedimiento Abreviado como cauce procesal por el que se substanciarían la mayor parte de las pretensiones de las que iban a conocer estos Órganos Judiciales de carácter unipersonal. Los Juzgados de lo Contencioso –Administrativo responden a una idea de homogeneizar el modelo de Órgano Judicial que conozca de la primera instancia en todos los ordenes jurisdiccionales. De esta manera, los Juzgados de Primera Instancia, los de Instrucción, de lo Social y de lo Contencioso-Administrativo, tratan de constituir una primera línea de satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva de manera uniforme en todos los órdenes jurisdiccionales. Es cierto que la inclusión del orden Jurisdiccional Contencioso –Administrativo en esta dinámica homogenizadora no estuvo exenta de una fuerte discusión en torno a la conveniencia de su existencia, sin duda hoy ya superada por la consumación de hecho cierto e indiscutible del éxito de su creación. Sin embargo quizás debemos retomar algunas consideraciones al respecto, en la medida que el legislador, aun después de sucesivas reformas de Ley Jurisdiccional de 1998, no ha afrontado definitivamente un diseño piramidal y racional de la planta de este orden , haciendo descansar en los órganos unipersonales en grueso de la primera instancia de los recursos que se articulan , siguiendo con la retenciones iniciales y optando por una desesperante lentitud en la necesaria inversión de al pirámide competencial, de forma tal que sean las Salas auténticos órganos de apelación y por tanto de unificación de doctrina. En efecto, se ha sostenido que la concretas y específicas circunstancias que rodean el ejercicio de la función jurisdiccional en el ámbito contencioso administrativo, donde el objeto del proceso es el control de legalidad de la actividad administrativa, precisan de una

colegiación en la decisión judicial, que junto a un favorecimiento del anonimato del Organismo Judicial, garantice una correcta y ponderada resolución del litigio, aspectos estos que aún por supuesto exigibles en todas las decisiones judiciales, se hacen especialmente relevantes en la aplicación de una normativa con contenidos altamente técnicos y especializados, como acontece con el Derecho Administrativo y el Tributario. Desde esta óptica se han defendido posiciones como las que patrocinaban la creación en el seno de las Audiencias Provinciales de secciones de lo Contencioso- Administrativo, como Órganos de colegiados de primera instancia capaces de asumir un número de competencias, que finalmente el legislador no ha querido, por comprensible prudencia, otorgar a los actuales Juzgados Unipersonales de lo Contencioso-Administrativo. Esta solución que en su momento propusimos y apoyamos en otros lugares, hubiera disuadido aquellas prevenciones del legislador al momento de diseñar el reparto competencial entre los distintos Organismos Judiciales de este Orden, a la vez que facilitado una doble instancia efectiva entre Organismos de primer instancia, las secciones de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Provinciales, y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, que deberían reducir su competencia en la primera instancia a los recursos instados frente a las actuaciones administrativas de los Consejos de Gobierno, en aras de la cúspide institucional que ambos Organismos, Consejos de Gobierno de las CC.AA. y Tribunales Superiores de Justicia, representan en sus respectivos ámbitos organizativos. La realidad, sin embargo, camina por otros derroteros y por ellos debemos discurrir.

Lo cierto es que la reforma en su día realizada, analizada en su conjunto, debe ser valorada de forma altamente positiva, ya que la creación de estos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, aún con cicateras competencias tras varias reformas del régimen competencial, han supuesto un importante refuerzo en la Planta del Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo que se encontraba en una especialmente difícil situación. Sin duda, la agilización procedimental que introduce el Procedimiento Abreviado se ha de enmarcar en la dinámica ya adelantada que preside la reforma de la Ley 29/ 1998, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Así pues y a nuestro juicio la valoración final de la reforma en su día operada, no puede ser otra más que positiva, aún la crítica realizada y las demás que se puedan realizar a lo largo de las líneas que se siguen. Por tanto desde el punto de vista del diagnóstico de la situación, la planta de este orden jurisdiccional va camino de su racionalización, si bien los ritmos del cambio bien pudieran tener una progresión más rápida. Aun así los problemas de congestión, aunque en menor medida, siguen ubicados, con carácter general, en las Salas Territoriales que son órganos de instancia, de apelación y de casación autonómica, y también en cierta medida en los Juzgados, debido a la escasa planta de los mismos desde el punto de vista cuantitativo. Ciertamente ha habido un aumento de los asuntos ingresados en los

Órganos unipersonales, por lo que habrá de estarse alerta el orden a hacer frente, con la suficiente antelación a los incrementos desmesurados de ingreso de asuntos en esos Organos Judiciales.

Los hechos han demostrado no solo la viabilidad de este nuevo elemento de la planta, sino el evidente acierto y éxito de su actuación a lo largo de estos años. Existe una prueba del nueve, y esta no es otra que la realidad de que los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo se han muerto literalmente de éxito. En efecto, es un hecho cierto que la creación de los Juzgados de lo Contencioso –Administrativo ha supuesto un incremento claro de la litigiosidad en este orden tanto por la rapidez en la tramitación y resolución de asuntos, como en la confianza creada a su alrededor, y ello es la mejor forma de acreditar lo satisfactorio de su instauración.

Directamente conectado con la anterior está el problema también más atrás aludido y relacionado con la necesidad de acometer una racionalización piramidal del régimen competencial y asimilar la organización de la planta de este Orden Jurisdiccional a las demás ordenes, habilitando una autentica doble instancia donde los asuntos de primera instancia se atribuyan a los Juzgados que conforman la base de la pirámide, a salvo de algunos que por razón de la Administración de procedencia, deban ser conocidos directamente por los Tribunales Superiores de Justicia y ya nos hemos referido a ella. En todo caso es necesario dar vuelta a una cláusula de competencia residual, ya que el artículo actual 10.1.m) de la Ley 29/1998 sigue atribuyendo a las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, debiendo ser esta competencia residual lógicamente de los Juzgados. El legislador ha tratado de dar algunos pasos en este sentido, pero de nuevo de forma tímida y sin afrontar una reforma en profundidad atacando la base y la raíz del problema. Efectivamente se han llevado a cabo tres reformas en la Ley Jurisdiccional, a saber, a través de la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica 19/2003 de 23 de diciembre de modificación de la LOPJ, de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de Noviembre, y la Ley 34/2010, de 5 agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras, en las que se incrementaron notablemente las competencias de los Juzgados, fundamentalmente a través de la reforma de 2003. Así, los Juzgados pasaron a ser los órganos judiciales de control de la actividad municipal, a excepción de la actividad reglamentaria, y se aumentaron las competencias en relación a la actividad de las Administraciones autonómicas. En relación a la Administración periférica del Estado se les atribuyo toda la actividad sectorial en materia de

extranjería. La Ley de 2010 afecto a la atribución de la competencia para conocer del control de los actos emanados de los recientemente creados Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales. Sin duda es necesario reiterar lo mas atrás señalado entorno a la adecuada dimensión de la Planta.

Por lo que se refiere al Procedimiento Abreviado, su evidente éxito se ha fundado en la superación de posturas burocratizantes, y el acierto de encuadrarlo en una moderna concepción procedimental basada en la oralidad, concentración, inmediación y celeridad, que sin merma de las garantías de las partes, facilita una resolución eficaz de los litigios, huyendo de intentos de fosilizar el nuevo procedimiento con unos trámites escritos, lentos y precursores de una actuación pasiva y estática de quienes participan en el mismo.

En este sentido la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000 introdujo un nuevo modelo de procedimiento civil fundamentado en unos principios, que si no opuestos a los de la vieja Ley de 1881, si que se tratan de fortalecer en algunos casos. En efecto, el modelo de procedimiento civil ahora en vigor busca una mayor eficacia en la actividad procesal a través de la agilización de trámites y del fomento de oralidad e inmediación como instrumento para el logro de aquel objetivo. El procedimiento de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil es un procedimiento que en este sentido trata de asemejarse al Procedimiento Abreviado Contencioso Administrativo o al proceso laboral. Se busca un proceso en el que la Oficina Judicial deje de ser una oficina de tramitación y de gestión administrativa para convertirla en un instrumento procesal de auxilio a la definitiva resolución de fondo del litigio. El procedimiento del juicio verbal y del ordinario se basan en un inicio por escrito del proceso, seguido de una tramitación oral del resto de los actos procesales, que se celebrarán a presencia judicial en una vista donde las partes intervendrán de forma directa para formular sus alegaciones y practicar las pruebas que propongan y preparen. En definitiva, fomento de la Inmediación, Oralidad, Concentración y Preclusión son precisamente los principios en los que creemos que se fundamenta la reforma de la Ley Jurisdiccional de 1998, a través de la Ley 29/1998 de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y que como tales, de forma integral, informan el Procedimiento Abreviado, respondiendo, en consecuencia, a un nuevo modelo procesal fundado en principios similares y que busca también la consecución de unos objetivos similares.

Una evaluación y examen de la funcionalidad del procedimiento abreviado pasa necesariamente, a nuestro juicio, por volver a situar la piedra angular de su naturaleza jurídica en los principios que rigen el procedimiento. Las circunstancias mas atrás expuestas y relacionadas con los problemas de regulación jurídica que presenta el Procedimiento Abreviado, especialmente motivados por la improvisación con la que esta modalidad procesal

fue introducida en el trámite parlamentario de elaboración de la Ley Jurisdiccional, hacen que el estudio y adecuada comprensión de los principios que inspiran el Procedimiento Abreviado se presenten con una especial y determinante importancia. En efecto, conocida es la función que los principios jurídicos derivados de las instituciones y los principios generales del derecho tienen como elemento integrador del ordenamiento jurídico, y de ahí que estos desempeñen un importante papel en la aplicación práctica del Procedimiento Abreviado. Sin duda alguna todo esto influye de manera notable en la reforma realizada por la Ley 37/2001 y de la que nos vamos a ocupar seguidamente.

### **3.- La reforma operada por la Ley 37/2011.**

El artículo 3, apartado cuatro, de la Ley 37/2011 modifica el artículo 78 de la Ley Jurisdiccional. Como ya hemos dicho, este precepto regula por sí solo, en un artículo con 23 apartados, un cauce procesal por el que se tramitan la mayoría de los procesos contencioso administrativos que se siguen ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Es evidente que la técnica legislativa no es la más adecuada, aunque solo sea desde el punto de vista formal, y es fruto, como adelantábamos más atrás, de su introducción en el trámite parlamentario. Han sido muchas las lagunas que la regulación positiva planteaba y que se han tratado de solucionar, creemos que acertadamente, en la práctica procesal. Especialmente era llamativa la falta de contenido de la Ley Jurisdiccional en relación con la fase intermedia que media entre la presentación del escrito de demanda y la celebración del acto del juicio. Es necesario recordar como en esta modalidad procesal este escrito de demanda se presenta sin tener a disposición del recurrente el expediente administrativo. Incluso se prevé el señalamiento de la vista, sin que ese elemento clave en un proceso, que tiene por objeto controlar la legalidad de la actuación administrativa este a disposición de las partes y del Tribunal. Piénsese en que lo que no está en ese expediente no forma parte de la verdad formal administrativa, y que aunque la parte recurrente pudo acceder al expediente por su cuenta, tal y como reconoce el artículo 35 de la Ley 30/1992, del PAC y RJAP, no es menos cierto que en ocasiones se da la circunstancia de la falta de identidad entre el contenido de uno y otro.

Otra dificultad derivada de esa falta de regulación de la fase intermedia es la que se deriva de la certeza en la fijación de la relación jurídico procesal. En el proceso contencioso-administrativo el control de legalidad se hace a instancia de un recurrente legitimado y frente a una actuación administrativa concreta, bien sea en forma de acto, inactividad, vía de hecho o disposición de carácter general. Frente a esa actuación se insta una pretensión de nulidad o anulabilidad y en su caso de plena jurisdicción, con la petición de reconocimiento de una

situación jurídica individualizada. Lógicamente esa pretensión se efectúa necesariamente frente a una Administración Pública de la que emana la actuación administrativa litigiosa y se pueden personar para ser parte, y de hecho deben ser emplazados para que en su caso comparezcan, los posibles interesados por ese actuar de la Administración. Además el Órgano Judicial ante el que se efectúa la pretensión ha de ser el competente objetiva, funcional y territorialmente.

Por tanto en la vista deberá ya estar adecuadamente entablada esa relación jurídica, con todos los elementos señalados. En caso contrario se producirá una suspensión de la misma y se dará al traste con la concentración y la celeridad, y en consecuencia eficacia, con la que se pretendía agilizar la jurisdicción. Es evidente que tras la reforma operada por la Ley 13/ 2009, de 3 de Noviembre, en la Ley Jurisdiccional, corresponde al Secretario Judicial vigilar por que se cumplan los requisitos de la relación procesal. Así se desprende claramente de la nueva dicción del apartado 3 del artículos 78, después de la reforma de 2009, dicción que se mantiene tras la reforma de 2011.

Como ya hemos dicho, el procedimiento abreviado se basa en la oralidad, inmediación y concentración, y en el apartado 3 del artículo 78 se prevé que tras la presentación del escrito de demanda y la comprobación de la validez de la comparecencia, se señalara vista. Pues bien, la novedad que se introduce por la Ley 37/2011 es precisamente la posibilidad de que en algunos supuestos el procedimiento se sustancie sin vista oral, es decir, por escrito. De esta manera, cuando la parte recurrente solicite en su escrito de demanda que el recurso se falle sin recibimiento del pleito a prueba y sin vista, el Secretario Judicial dará traslado a las partes codemandadas para que contesten en el plazo de 20 días. A nuestro juicio, la reforma no se comparece con la naturaleza jurídica de un procedimiento tan específico como el abreviado o al menos con la regulación que al mismo da la Ley Jurisdiccional. En efecto se plantean muchas dudas. ¿Cuándo se va a reclamar el expediente? ¿Cuándo se van a realizar los emplazamientos? ¿Quién los va a realizar? ¿Qué ocurrirá si una vez enviado el expediente y a la vista del mismo, que como hemos visto es elemento imprescindible, se producen alteraciones en los motivos impugnatorios articulados por la parte recurrente, lo que sería viable si no se alteran las pretensiones? Ciertamente se trata de cuestiones claves en un procedimiento con la estructura del abreviado, y que la Ley no deja claras.

Una solución vendría de la mano de la constitución de la relación jurídico procesal en la forma antes expuesta, con anterioridad al traslado, reclamando el expediente y realizando los emplazamientos antes del traslado para contestar. Desde luego eso facilitaría la cuestión y evitaría posibles situaciones de indefensión y las consecuentes nulidades con los retrasos que

ello conlleva. Sin duda la celeridad debe compaginarse con la seguridad jurídica y la agilidad no puede sacrificar ese valor. Abona esta interpretación en que el propio apartado 3 de este precepto, en la parte que se mantiene, establece la obligación de reclamar el expediente y de realizar el emplazamiento de los interesados. No de otra manera ha de entender la obligación que instaura de citar a las partes a la vista y la supletoriedad de las previsiones del procedimiento ordinario que establece el apartado 23 del artículo 78 lo que nos llevaría a las previsiones del artículo 49. En todo caso se trata de un problema que debería tener una solución uniforme ya que la realidad diaria de la práctica forense nos enseña que estos problemas no son rara avis.

El precepto modificado condiciona la sustanciación por escrito solo para el caso que las codemandados no consideren necesaria esa vista, lo que habrán de poner el conocimiento del Órgano Judicial en los primeros diez días del plazo para contestar. En este caso la norma establece imperativamente la celebración de la vista al indicar que el Secretario convocará la misma. De sustanciarse por escrito las posibilidades son las de contestar o dar paso a alguna de las previsiones del artículo 54. Si la se produce una contestación sobre el fondo, el trámite siguiente será declarar conclusos los autos para sentencia, lógicamente sin fase de conclusiones, salvo que se acuerde alguna diligencia final por el Órgano Judicial.

El apartado 4 del artículo 3 de la Ley 37/2001 también modifica el apartado 1 del artículo 78, en el que se establece el ámbito material del procedimiento abreviado. Como es sabido el legislador optó desde un principio por combinar el criterio de la materia y el de la cuantía para fijar este ámbito. En este aspecto también se han encadenado varias reformas. Así de la inicial previsión contenida en la redacción original de la Ley 29/1998, que limitaba en razón de la cuantía el ámbito de conocimiento por este cauce procesal a asuntos que no superaran las 500.000 pts, y a cuestiones personal que no supusieran el nacimiento extinción de la relación funcional de funcionarios de carrera, por la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de Noviembre se amplió notablemente el ámbito objetivo de este procedimiento, no solo elevando la cuantía de los asuntos que con carácter general deben tramitarse por esta vía hasta los 13.000 euros, sino también incorporando todas las cuestiones de personal de las que conocen los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y también la extranjería, las peticiones de asilo político y la disciplina deportiva en materia de dopaje- esto último prácticamente reservado a los Juzgados Centrales-. Ahora la reforma de 2011 modifica solamente los aspectos que tiene que ver con la cuantía, elevándola a 30.000 euros y manteniendo el ámbito material. Sin duda nos encontramos con una duplicación de la cuantía que supondrá un importante cambio en la importancia de este procedimiento por el que se tramite un porcentaje muy alto de los asuntos de los que conocen los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Piense además que ahora todos los asuntos que se tramiten en los Juzgados por el Procedimiento abreviado por razón de

la cuantía, no así de la materia, podrán ser objeto de recurso de apelación, a tenor de la reforma del artículo 81 que también opera esta Ley 37/2001.

#### **4.- Conclusión.**

En fin y a modo de conclusión, creemos que se trata de una reforma con luces y sombras y que desde luego no debe olvidar al legislador la necesidad de acometer una reforma más profunda y de calado, tanto en relación con la organización de la planta de este orden jurisdiccional, como de otros aspectos procesales tales como el procedimiento en primera o única instancia, reducto del proceso escrito que queda en nuestro derecho procesal y por el conocen las Salas Territoriales de los asuntos de su competencia en la primera instancia, casi un 60% del total de su carga de trabajo, cuando es así que el diseño de un órgano colegiado no es el más apropiado para un proceso tan largo y con tantas decisiones interlocutorias. También es necesario dotar a los órganos judiciales de un mecanismo procesal más ágil y eficaz en relación con su función de control de la legalidad de los reglamentos, normas que por su importancia e incidencia en la vida jurídica deben ser objeto de un control judicial más rápido y eficaz.