JAVIER OLIVÁN DEL CACHO

Profesor Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Lleida

CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO ABREVIADO DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO.
II. LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO.
- **1. Antecedentes.**
- **2. Redacción aprobada inicialmente por el Congreso de los Diputados.**
  - **A) Las enmiendas que introdujeron la cuestión.**
  - **B) El texto en la Ponencia.**
- **3. Los cambios adoptados en el Senado.**
- **4. Comentarios finales.**

III. SUPUESTOS DE APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO.
- **1. Planteamiento.**
- **2. El supuesto de inejecución de un acto administrativo firme.**
- **3. La exclusión de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.**
- **4. Ámbito material.**
  - **A) Planteamiento.**
  - **B) Las competencias de los Juzgados de los Contencioso-Administrativo.**
    - **a) Administración local.**
    - **b) Administración autonómica y entidades instrumentales.**
  - **C) Actos de la Administración General del Estado y de sus entidades instrumentales.**
  - **D) Las materias reservadas al procedimiento abreviado.**
    - **a) Introducción.**
    - **b) Los asuntos de cuantía menor a 500.000 pesetas.**
    - **c) Los asuntos en materia de personal.**
- **5. Procedimiento abreviado y procedimiento especial de protección de derechos fundamentales.**

IV. EL PROCEDIMIENTO: LA PREPARACIÓN DE LA VISTA.
- **1. Importancia de las actuaciones anteriores a la vista.**
- **2. Demanda.**
- **3. Admisión.**
- **4. Reclamación del expediente y citación para la vista.**
  - **A) Reclamación del expediente.**
  - **B) Citación para la vista y emplazamiento de las partes.**

V. LA REGULACIÓN DEL ACTO DE LA VISTA.
1. Planteamiento.
2. La apertura de la vista.
3. Exposición del demandante y alegaciones procesales.
4. Alegaciones sobre los hechos.
5. La prueba.
A) Prueba de confesión.
B) Prueba testifical.
C) Prueba pericial.
6. Conclusiones y eventual participación de las partes.
VI. TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO.
1. Los modos de terminación.
A) Aplicación de las normas generales.
B) La sentencia.
C) Otros modos de terminación.
2. Las costas.
3. La extensión del fallo a terceros.
4. La cuestión de ilegalidad.
VII. CONSIDERACIONES FINALES.

I.- PLANTEAMIENTO.

Una de las más importantes novedades de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJ) está constituida por la aparición del denominado procedimiento abreviado, novedad que, sin duda, va a suponer un giro copernicano en lo que hasta ahora constituía la práctica procesal habitual de los órganos judiciales integrantes del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Este carácter absolutamente innovador del procedimiento abreviado supone evidentes dificultades a la hora de realizar cualquier análisis de aproximación al mismo, debido a la ausencia de una práctica contrastada y a la inexistencia de doctrina judicial sobre el particular. De ahí que en las páginas que siguen se intente comentar sus características y dar respuesta a los muchos interrogantes que se plantean sobre la base de las posiciones doctrinales vertidas sobre la nueva regulación y de la doctrina judicial que pueda ser de aplicación.

Dadas estas circunstancias, se comprenderá también el interés de recoger amplia información sobre la tramitación parlamentaria del art. 78 de la LJ (que acoge al procedimiento abreviado), que sirve de pórtico al examen de dicho precepto. Seguidamente, serán objeto de examen los supuestos en que procede observar el procedimiento abreviado, lo que exigirá, entre otras cosas, analizar *prima facie* el ámbito de responsabilidades de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Una vez resuelto el problema de identificar cuáles son los casos en que resulta obligado seguir el procedimiento abreviado, es ya factible profundizar en los diferentes trámites que lo componen, distinguiendo entre las actuaciones previas a la vista y la propia vista, que constituye el eje central de este procedimiento. Al hilo de estas cuestiones estrictamente procedimentales, se procurará atender a las especialidades de las decisiones judiciales que suponen la terminación del procedimiento abreviado, abordando también aspectos como la cuestión de ilegalidad o la posible extensión de los efectos de una sentencia a personas distintas de las partes.

II.- LA TRAMITACION PARLAMENTARIA DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO

1.- Antecedentes

Con anterioridad a la nueva Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, algunas de las sugerencias expuestas por diversos juristas dirigidas a modernizar la legislación procesal administrativa combinaban las propuestas de tipo organizativo con las de naturaleza procedimental[1]. En concreto, por parte de un autor se había puesto énfasis en la posibilidad de incorporar aspectos del procedimiento laboral (que, como es notorio, se caracteriza por la oralidad e inmediación) a las líneas estructurales del proceso contencioso-administrativo[2].

Sin embargo, ni los Anteproyectos elaborados durante el Gobierno del Partido Socialista Obrero Español[3], precedentes inmediatos del Proyecto de Ley presentado en septiembre de 1995 en el Congreso de los Diputados[4], ni el mismo Proyecto de Ley de 1997 que derivó en la actual LJ, incorporaron un procedimiento basado de algún modo en este planteamiento[5].

Respecto al Proyecto de Ley de 1997, esta carencia fue puesta de manifiesto en los Informes que emitieron, respectivamente, el Consejo General del Poder Judicial y el Consejo de Estado. En concreto, la máxima institución de gobierno de los Jueces sugería la instauración de un procedimiento especial o una modalidad del procedimiento ordinario para tres supuestos concretos[6]:

---

1. Desde el punto de vista organizativo, la puesta en marcha de los Juzgados unipersonales de lo Contencioso-Administrativo estaba prevista desde la aprobación en 1985 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuyo art. 91 se establecía una claúsula residual de competencias a favor de estos órganos. Sin embargo, diferentes factores –entre ellos, la oposición de un sector muy cualificado de la doctrina administrativista a los órganos judiciales unipersonales- llevaron a dilatar su creación. En este sentido, son muy significativas las "Conclusiones del Seminario de la Magdalena sobre la reforma de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa" (celebrado en Santander del 9 al 13 de septiembre de 1996), que consulto en la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996, p. 494) , en las que se manifestó que "merece la pena esforzarse en buscar una alternativa a la polémica figura de los Juzgados unipersonales de ámbito provincial cuyo papel podría ser cumplido con ventaja y a un coste no mayor por tribunales administrativos de primera instancia de ámbito supraprovincial".

2. Esta fue la propuesta de I. BORRAJO INIESTA, en A. PEREZ MORENO (Coordinador), *La reforma del proceso contencioso-administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 1995, p. 172 quien, tras declararse partidario de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, postuló por la instauración de un procedimiento oral similar al de la jurisdicción social.

3. Los dos borradores que constituyen los precedentes al Proyecto de Ley caducado en la anterior Legislatura de Gobierno del Partido Socialista están fechados los días 15 de junio de 1994 y 16 de enero de 1995. Estas propuestas fueron elaboradas por una Comisión presidida por el profesor Jesús LEGUINA VILLA, estando integrada, además, por P. GARCIA MANZANO, J. GARCIA TORRES, L. ORTEGA ALVAREZ, A. RODRIGUEZ GARCIA, M. SANCHEZ MORON y, como Secretario, P. SANTOLAYA MACHETTI.

4. Este Proyecto, caducado como consecuencia de la disolución de las Cortes Generales, fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. V Legislatura*, de 30 de septiembre de 1995.

5. El Proyecto de Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en efecto, no contenía ninguna previsión de un procedimiento especial de esta naturaleza (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura*. Número 70, de 18 de junio de 1997).

6. Así, en el Informe del Consejo General del Poder Judicial puede leerse lo siguiente:

"Desde esta perspectiva se propuso por el Consejo en su informe al Anteproyecto anterior, proposición que se reitera ahora, el establecimiento de una modalidad procesal en la que primaran los principios de oralidad, concentración e inmediación, para el enjuiciamiento de aquellas materias en las que cobra una especial significación la valoración de los hechos (p. ej. en derecho administrativo sancionador). Esta modalidad procesal sería idónea en el marco de algunas de las competencias que tienen asignados los Juzgados unipersonales de lo Contencioso-administrativo. En esta misma línea no debería descartarse la citación a juicio oral de las partes, de oficio o a instancia de cualquiera de ellas, cuando el recurrente, tras el examen del expediente, no solicitara en la demanda el recibimiento a prueba.

También sería conveniente el establecimiento de un procedimiento especial -o modalidad sobre el ordinario-, sumario y preferente, básicamente escrito, para la resolución de los recursos entablados contra las resoluciones dimanantes de los procedimientos de concurrencia competitiva, especialmente en los procesos selectivos. Dicho procedimiento especial podría dar solución a los graves problemas jurisdiccionales que se plantean en la actualidad tanto en la resolución como en la ejecución de esta clase de recursos, problemas que muy probablemente se agudizarán con la asunción por los Juzgados unipersonales de amplias competencias en materia de personal.

Finalmente no debe descartarse tampoco la previsión de un procedimiento similar al incidental para el ejercicio de las pretensiones procesales que tuvieren por objeto compeler a la Administración al cumplimiento de sus actos firmes".

a) Establecimiento de una modalidad procesal, que se caracterizaría por los principios de oralidad, concentración e inmediación y se aplicaría en relación con aquellas materias en las que la valoración de los hechos fuese determinante -como las impugnaciones de sanciones-. En esta línea, el Consejo General del Poder Judicial consideraba que este tipo de materias serían las que, en principio, entrarían dentro de la competencia de los Juzgados unipersonales. Asimismo, esta Institución opinaba que la citación a juicio oral podría ser oportuna en aquellos casos en que el recurrente, tras el examen del expediente, no solicitara en la demanda el recibimiento a prueba.

b) También se contemplaba la previsión de un procedimiento especial -o modalidad del procedimiento ordinario- para resolver los recursos contra procedimientos de concurrencia competitiva, especialmente en los de tipo selectivo. En estos casos, se abogaba por el reconocimiento de los principios de sumariedad y de preferencia, pero se rechazaba el de oralidad, toda vez que el procedimento en cuestión debería ser "básicamente escrito".

c) Por último, se estimó deseable la implantación de un procedimiento similar al incidental para compeler a la Administración a la ejecución de sus actos firmes.

Dado su interés objetivo, estas propuestas –aunque no estaban totalmente definidas[7]- probablemente influyeron, y así consta en los debates parlamentarios, en las decisiones tomadas durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley, que depararon la incorporación de un procedimiento abreviado.

2.- Redacción aprobada inicialmente por el Congreso de los Diputados

A) Las enmiendas que introdujeron la cuestión

En materia de procedimiento, el Proyecto de Ley asumía las trazas esenciales del definido en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 (en lo que sigue, LJ de 1956), si bien introducía ciertas modificaciones dirigidas a la consecución de una mayor agilidad en la sucesión de trámites procesales y a la evitación de maniobras dilatorias u obstativas por parte de la Administración. Tales medidas –junto a las que se fueron incorporando al hilo de la tramitación parlamentaria- suponen -según revela el apartado VI de la Exposición de Motivos- garantizar la pronta remisión del expediente, la posibilidad de iniciar el proceso directamente mediante demanda, la de solicitar que se falle sin necesidad de prueba, vista o conclusiones o la de llevar a cabo un intento de conciliación[8].

---

7. Menos perfiladas fueron todavía las manifestaciones del Consejo de Estado en este orden de cosas (posiblemente por tratarse de cuestiones relacionadas con opciones de política legislativa), si bien sí que supusieron un espaldarazo a las importantes consideraciones del Consejo General del Poder Judicial, al afirmar que, aunque la regulación del procedimiento era positiva, "el Anteproyecto, a diferencia de lo que ocurre en otros sistemas, no ha diseñado modalidades diferentes de procedimientos que podrían coadyuvar a la consecución de fines esenciales de la reforma (en tal sentido, el Consejo de Estado se suma a las sugerencias que el CGPJ formula en su informe)".

8. La enumeración es meramente indicativa, como puede comprobarse en el estudio de R. ENTRENA CUESTA, "Medidas de Agilización del procedimiento ordinario", en el número monográfico *La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* de la Revista *Justicia Administrativa,* I, 1999, pp. 77 y ss. Así, por lo que se refiere a la fase de iniciación, cabe reseñar la desaparición de la comunicación administrativa previa, el carácter optativo del requerimiento previo a la impugnación de la vía de hecho, la posible iniciación mediante demanda en caso de impugnación contra disposiciones generales y en los supuestos de inactividad o vía de hecho cuando no existan terceros interesados, la supresión de la certificación del acto presunto y la tramitación preferente de uno o varios recursos a modo de "procedimientos testigo". Por su parte, en la fase de desarrollo es posible citar la publicación no automática, en todos los casos, del anuncio de interposición, la regulación de la reclamación del expediente, la ampliación de los supuestos de inadmisión, la posibilidad de formalizar demanda aunque no se hubiese remitido el expediente, la pérdida del carácter necesario de la celebración de vista o de la formulación de conclusiones escritas, la extensión de los efectos de pruebas periciales a otros procesos y el acortamiento del plazo y simultaneidad del escrito de conclusiones de cada uno de los grupos de partes. Finalmente, y por lo que respecta a la fase de terminación, procede mencionar la extensión de los efectos de una sentencia a quienes no han sido parte en el procedimiento y la terminación del proceso mediante transacción.

En esta línea de dar una respuesta efectiva a las demandas de tutela judicial, y al margen de las aludidas adaptaciones del procedimiento general, el Proyecto de Ley sufrió importantes modificaciones, instaurándose uno de naturaleza oral y sumaria, toda vez que algunos Grupos Parlamentarios presentaron las correspondientes enmiendas con la finalidad de materializar las sugerencias de los órganos constitucionales ya citados o de la doctrina científica[9].

Dos fueron las enmiendas, de las debatidas en el Congreso de los Diputados, que se tomaron como base para la creación un nuevo Capítulo en el Título V de la LJ, tal y como se indica en el Informe de la Ponencia, que propuso la "introducción de un artículo 75 bis (nuevo) regulador de un procedimiento abreviado nuevo sobre la base de las enmiendas números 241 del G.P. Catalán-CiU y 309 del G.P. Socialista"[10]. Las justificaciones declaradas por los Grupos enmendantes pueden calificarse como complementarias, ya que estaban dirigidas, respectivamente, a evitar la saturación de los órganos de la Jurisdicción contencioso-administrativa y a garantizar el derecho a tutela judicial efectiva en la materia eliminando las dilaciones.

La enmienda 241 incorporaba varios preceptos nuevos, pues el Capítulo I bis) que proponía -con la rúbrica de *Procedimiento especial para asuntos cuya competencia tienen atribuidas los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo*- estaba integrado por cuatro artículos [arts. 117 bis a), 117 bis b), 117 bis c) y 117 bis d)]. En el primero de ellos se establecía que este procedimiento sería el único aplicable por los órganos unipersonales de esta Jurisdicción, lo que significaba que tanto los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo como los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo se regirían en todo caso por estas normas.

En el art. 117 bis b) se contemplaban las actuaciones previas al juicio, que se iniciaban, una vez admitida a trámite la demanda (sin que, en principio, procediese recurso contencioso-administrativo previo), con la reclamación del expediente a la Administración pública demandada "y, en su caso, informe de los antecedentes que posean en relación con el contenido de la demanda, en plazo de diez días". El expediente hubiese tenido una gran importancia -de ahí que se normasen aspectos como los actos que debería realizar el Juzgado en caso de que se hubiese remitido el expediente original[11]-, toda vez que las partes no podrían aducir hechos distintos de los previstos en el expediente.

El art. 117 bis c) se ocupaba del juicio que habría de celebrarse incluso si no se hubiese remitido el expediente, salvo que se hubiese justificado debidamente su omisión. Obsérseve, por tanto, que la justificación respecto a la imposibilidad de aportar el expediente parecía amparar la posible suspensión del juicio. En cualquier caso, el demandante podría solicitar la suspensión del juicio, si le conviniera la aportación del expediente. Si llegada la fecha del nuevo señalamiento, no se hubiera remitido el expediente se tendrían por ciertos los hechos alegados por el demandante cuya prueba fuese difícil o imposible sin el expediente.

---

9. Con razón, ha podido decir J.M. SALA ARQUER, "Las cuestiones controvertidas en la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", en E. ARNALDO ALCUBILLA y R. FERNANDEZ VALVERDE, (Dirs.), *Jurisdicción contencioso-administrativa*, El Consultor, Madrid, 1998, p. 269, que la Ley 29/1998 es una Ley de factura parlamentaria, aportando una reflexión de carácter retrospectivo: "Si la Ley de Santamaría de Paredes no fue, en realidad, de Santamaría de Paredes, tampoco debe extrañar demasiado que la Ley Jurisdiccional de 1998 se aleje considerablemente del texto del Gobierno". En este mismo volumen hay una exhaustiva crónica sobre la tramitación parlamentaria a cargo del propio ARNALDO ALCUBILLA, "Tramitación parlamentaria de la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", pp. 239 y ss. En concreto, en las pp. 264-265 se afirma que "con toda seguridad, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 es una de las leyes que más se ha modificado a su paso por las Cortes Generales".

10. El Informe de la Ponencia está incluido en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura,* Serie A, núm. 70-A, de 10 de marzo de 1998, p. 163, del volumen *Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Trabajos Parlamentarios,* Cortes Generales, Madrid, 1999, edición a cargo de F. SAINZ MORENO.

11. De este modo, en dicho precepto, de acuerdo con la enmienda, se disponía que "si se remitiera el expediente original, será devuelto al órgano administrativo de procedencia, firme que sea la sentencia, dejándose en los autos nota de ello".

Finalmente, el art. 117 bis d) volvía a incentivar la remisión del expediente al establecer la obligación de notificar a la Administración el incumplimiento del deber de aportar dicho material documental a los efectos de la posible exigencia de responsabilidad disciplinaria.

Por su parte, la enmienda número 309 del G.P. Socialista postulaba la adición también de un nuevo capítulo en el Título correspondiente a los procedimientos especiales con la rúbrica de *Procedimiento Sumario*. Dicho Capítulo, a tenor de la enmienda, estaría configurado por un único precepto, que estaba, a su vez, integrado por cinco apartados, cuyo contenido se sintetiza a continuación.

En el primer apartado, se remitía a decisión del juez o tribunal, atendiendo al objeto del proceso, la tramitación de un recurso por el procedimiento sumario. En este caso, la instancia judicial competente debía dictar auto en el primer día hábil siguiente a la presentación del escrito de interposición, tras examinar la validez de la comparecencia, en virtud del cual se reclamaría el expediente y se ordenaría que se emplazase a los eventuales interesados, todo ello en el plazo máximo de cinco días. La imposibilidad de la práctica del emplazamiento en el referido plazo no liberaba a la Administración de remitir el expediente sin demora, sin perjuicio del deber de notificar al Juzgado la práctica de los emplazamientos en cuanto se hubiesen ultimado. El apartado finalizaba estableciendo la innecesariedad de la publicación de la interposición del recurso, salvo que éste se hubiese iniciado mediante demanda en el supuesto de impugnación de una disposición general.

En el apartado segundo, se definían los trámites que debían seguirse en caso de que se solicitaran medidas cautelares, que consistían en la realización de una comparecencia que debería celebrarse en el plazo de cinco días. Tras la correspondientes alegaciones, el Juez o Tribunal habría de resolver en el acto sobre la cuestión. Las reglas expuestas debían ser aplicadas también en el supuesto de que el Juez o Tribunal plantease la inadmisibilidad del recurso.

Recibido el expediente, de acuerdo con el apartado tercero del precepto incluido en la enmienda analizada, las partes debían presentar sus alegaciones, de modo sucesivo, en plazos de ocho días, siempre a partir de la entrega del expediente. En esta fase procesal, debían emplazarse necesariamente las eventuales alegaciones previas, sin perjuicio de su resolución en el juicio oral, aunque esta regla era contradictoria con lo expuesto en el apartado siguiente que, en todo caso, parecía admitir la formulación en ese momento del juicio oral de las denominadas alegaciones previas por los demandados "si no lo hubieran hecho en la contestación". De cualquier modo, el Tribunal o Juez debía decidir sobre la procedencia de las pruebas propuestas, señalando la celebración de juicio oral, que debía realizarse en un término de treinta días.

La fase de juicio oral era objeto de regulación en el apartado cuarto, sin que se estableciese un *iter* preciso de las actuaciones que debían desarrollarse. En efecto, existían únicamente referencias a la procedencia de la práctica de pruebas, aceptadas por el Tribunal o por el Juez, así como a la realización y contestación de alegaciones y finalmente a la emisión de las oportunas conclusiones, pero sin establecerse una regulación exhaustiva. En todo caso, y finalizado el juicio oral, debía dictarse sentencia en el plazo de cinco días, sin perjuicio de la potestad del Juez o Tribunal para anticipar el contenido de su fallo en el mismo acto del juicio oral.

Por último, en el apartado quinto del art. 117 bis se declaraba la supletoriedad de las normas generales en materia de procedimiento, aunque reduciendo los plazos allí contemplados a la mitad.

En una valoración sintética del contenido de ambas enmiendas, cabe decir que, si bien tienen el indudable mérito de plantear la incorporación de un procedimiento oral, están lejos de ultimar un régimen acabado, lo que es especialmente visible en la enmienda 241, en la que, por ejemplo, no había referencias a la proposición y práctica de las pruebas ni tampoco

una regulación mínimamente perfilada del "juicio" (o vista). Por su parte, la enmienda núm. 309 contenía ya una estructura procesal (si bien no totalmente definida), que se basaba en la realización de alegaciones por las partes, en las que habrían de proponerse las pruebas oportunas, con carácter previo al "juicio oral". En el juicio oral, se practicarían las pruebas aceptadas, se contestarían las alegaciones contrarias y, finalmente, se formularían conclusiones. Con ello, ciertamente se establecía una secuencia procesal más abreviada que la del procedimiento ordinario, al contemplarse plazos de demanda y contestación más reducidos y al concentrarse la actividad probatoria y las conclusiones en el acto de la vista, pero también presentaba aspectos problemáticos. Entre ellos, vale la pena destacar la amplia discrecionalidad que se daba al Juez o Tribunal para optar por seguir el procedimiento abreviado, pues en su decisión debía atender únicamente al "objeto del proceso", expresión que, como se comprenderá fácilmente, resultaba sumamente indeterminada.

B) El texto de la Ponencia

La Ponencia, sobre la base de las enmiendas resumidas hasta ahora, aprobó un nuevo capítulo I bis que situó a continuación del Capítulo relativo al procedimiento en primera o única instancia[12]. En el Capítulo que se proponía se incluía un único precepto, el 75 bis, que estaba formado por ocho apartados[13].

---

12. En coherencia con la innovación en la parte dispositiva del Proyecto, la Exposición de Motivos (*Materiales...,cit*, p. 173) incorporó un nuevo apartado que reza así:

"Constituye una novedad importante la introducción de un procedimiento abreviado para determinadas materias de cuantía determinada limitada, basado en el principio de oralidad".

13. Su tenor (que se obtiene de la públicación *Materiales...,cit,* p. 192) era el siguiente:

"1. Los Juzgados de lo Contencioso-administrativo sustanciarán por el procedimiento abreviado los recursos que se deduzcan en las materias del artículo 8 (y 8 bis).

2. El recurso se iniciará mediante escrito de demanda a la que se acompañarán los documentos previstos en el artículo 43.2 y aquellos otros en que la parte demandante funde su derecho. Por otrosí podrá proponer los medios de prueba que a su derecho convengan y podrá pedir motivadamente la adopción de medidas cautelares.

Si se solicitare la adopción de medidas cautelares se dará traslado de la solicitud a las partes personadas y se las convocará de inmediato a una comparecencia, que deberá celebrarse en el plazo máximo de cinco días. Una vez expuestas en dicha comparecencia las alegaciones correspondientes, el Juez resolverá en el mismo acto lo que corresponda.

3. El Juzgado dará traslado de la demanda a la Administración demandada para que, en el plazo de quince días, la conteste y proponga los medios de prueba que a su derecho convengan. En el mismo plazo remitirá el expediente administrativo, y notificará a cuantos interesados aparezcan en el expediente la iniciación del recurso mediante remisión de la demanda. Los interesados podrán personarse como demandados en el plazo de quince días y formular en dicho plazo su contestación a la demanda y la proposición de prueba.

4. Recibidas las contestaciones a la demanda y el expediente administrativo, el Juez examinará de oficio el cumplimiento de los requisitos de jurisdicción, competencia, legitimación, objeto y plazo del recurso. Comprobada la concurrencia de estos requisitos remitirá el escrito de contestación y el expediente administrativo a la parte demandante y a los interesados que se hayan personado para que puedan hacer alegaciones en el acto del juicio oral. En el mismo auto resolverá sobre las proposiciones de prueba.

Si el juez advirtiese la existencia de defectos subsanables concederá un plazo de tres días para su subsanación. Si los defectos fueran insubsanables o no se subsanasen en plazo, el Juez ordenará lo que proceda según la parte a la que afecten. Si afectan al actor, se le tendrá por desistido del recurso; si afectan al demandado, se celebrará el juicio en su ausencia.

5. El Juzgado señalará día para la celebración del juicio oral que tendrá lugar dentro del término de sesenta días a contar desde la presentación de la demanda, aunque no se haya recibido la contestación a la demanda o el expediente administrativo.

6. En el acto del juicio se dará la palabra a las partes por su orden, para que de forma sucinta expongan sus alegaciones. Seguidamente se practicarán las pruebas admitidas.

Si el juez estimase que alguna prueba relevante no puede practicarse en el acto del juicio oral, acordará lo necesario para su práctica, pero no suspenderá el juicio. Del resultado de esa prueba se dará traslado a las partes para que puedan formular alegaciones en el plazo de tres días.

Finalizada la práctica de las pruebas, las partes, por su orden, expondrán sus conclusiones.

El Juez podrá, durante el juicio oral, invitar a las partes a que concreten los hechos y aclaren o puntualicen sus alegaciones. También podrán indicar a las partes la oportunidad de considerar cuestiones no suscitadas por ellas relativas al objeto del recurso.

7. El juez dictará sentencia en el plazo de diez días desde la celebración del acto del juicio o desde que concluya el plazo de alegaciones sobre las pruebas realizadas fuera del mismo.

8. El procedimiento abreviado, en lo no dispuesto en este capítulo, se regirá por las normas generales de la presente Ley. No obstante, cuando deban aplicarse plazos no previstos en este capítulo se reducirán a la mitad".

En el primer apartado, se vinculaba el nuevo procedimiento a la actuación de los Juzgados, comprendiendo tanto a los Juzgados de ámbito provincial como a los Juzgados centrales de lo Contencioso-Administrativo. Además, en todas las materias sobre las que desplegaban su competencia estos órganos judiciales sería de aplicación este procedimiento, sin que se estableciese margen de opción alguno al Juez.

El procedimiento se iniciaría mediante recurso a través de la oportuna demanda, a la que se acompañarían los documentos preceptivos con carácter general y además aquellos otros en que el demandante fundase su derecho. Asimismo, en virtud del oportuno "otrosí" podrían proponerse los oportunos medios probatorios así como solicitarse medidas cautelares. En este último caso, se celebraría una comparecencia de las partes personadas en un plazo de cinco días, debiendo resolver el juez sobre la cuestión en el mismo acto.

La demanda sería trasladada a la Administración demandada para que formulase su contestación y propusiera las pruebas que estimare oportuno. En el mismo plazo de quince días que tendría la entidad para contestar debía remitir el expediente y emplazar a los interesados, que podrían personarse en el procedimiento, contestar la demanda y proponer la práctica de pruebas.

En el apartado cuarto se establecía que el Juez comprobase, una vez presentadas la demanda y la contestación, el cumplimiento de los requisitos de jurisdicción, competencia, legitimación, objeto y plazo de recurso. Del resultado de este examen, se derivaban varias posibilidades.

Si se cumplieran los requisitos mencionados, se remitiría el escrito de contestación y el expediente administrativo a la parte demandante y a los interesados para que pudieran hacer alegaciones en el acto de juicio oral. Asimismo, se resolvería sobre la práctica de las pruebas.

En caso de que se advirtieran defectos subsanables, se procedería a dar un plazo de tres días para permitir su subsanación. Y si los defectos no eran subsanables, se tendría por desistido al actor si a él afectasen tales defectos, mientras que, si se viculasen al demandado, se continuaría el juicio en su ausencia.

El apartado quinto contemplaba imperativamente un límite temporal máximo de sesenta días para celebrar el juicio oral a contar desde la presentación de la demanda, sin que a estos efectos fuese relevante la ausencia de remisión del expediente o que no se hubiese contestado la demanda.

El acto del juicio comenzaba con la exposición de las partes por su orden, tras lo cual se practicarían las pruebas correspondientes. Si el juez estimase que alguna prueba relevante no pudiera realizarse en el acto del juicio, debía acordar su práctica, pero sin suspenderse el juicio. Tras la práctica probatoria, las partes, por su orden, expondrían sus conclusiones. En esta fase, se conferían amplios poderes al juez, quien podría invitar a las partes a concretar los hechos y a aclarar o puntualizar sus alegaciones. También, podrían indicar a las partes la oportunidad de considerar cuestiones no suscitadas por ellas relativas al objeto del recurso.

El precepto finalizaba con la claúsula de aplicación supletoria de las normas generales de la Ley, sin perjuicio de la reducción a la mitad de los correspondientes plazos.

No obstante lo anterior, la Ponencia también aceptó parcialmente otra enmienda (la número 286, del Grupo Parlamentario Socialista), en virtud de la cual la pretensión de que se ejecutase un acto firme se tramitaría por el procedimiento ordinario[14]. Así, el entonces art.

14. El texto de la enmienda puede consultarse en *Materiales...,cit,* p. 130.

28 (actual 29 en la Ley 29/1998) incorporó un segundo apartado -integrado sin apenas variaciones a la Ley definitivamente aprobada- con el siguiente tenor:

"2. 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 interesados formular recurso contencioso-administrativo, que se tramitará por el procedimiento abreviado regulado en el artículo 75 bis".

En el debate del Informe de la Ponencia en la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados la mayoría de los miembros de la misma aludieron al nuevo procedimiento abreviado, manifestando su criterio favorable, pero anunciando que en el Senado debería ser objeto de nueva reflexión[15]. En tal sentido, pueden citarse las intervenciones de los Sres. Uría Echeverría[16], Silva Sánchez[17], Jover Presa[18] y López-Medel Bascones[19]. En concreto, la Sra. Uría aprovechó esta fase del procedimiento para incorporar una enmienda *in voce* de carácter técnico dirigida a eliminar la expresión partes personadas del párrafo segundo del art. 75 bis) nuevo (donde se regulaba la comparecencia a celebrar en caso de solicitud de medidas cautelares), pues "tal y como está configurado el procedimiento, todavía no hay partes personadas. Sería más correcto poner 'la Administración', ya que, conforme al

---

15. El *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, de 11 de marzo de 1998, aparece en la publicación *Materiales...,cit,* pp. 213 y ss.

16. La Diputada Ponente del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) expuso (*Materiales...,cit,* p. 228) que "una de las novedades que se apuntan respecto de esta parte es lo contenido en el artículo 75 bis del informe de la ponencia, que es el llamado procedimiento abreviado. Nos ha guiado la mejor intención, la duda es si llegará a conseguir su fin, es decir, si realmente obtendremos un procedimiento más ágil. Quizá cabría la posibilidad de haber articulado una mayor flexibilidad en los trámites o en los plazos en el procedimiento general, permitiendo que el juez pudiera configurar un procedimiento adecuado para cada caso".

17. El Ponente del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) manifestó (*Materiales...,cit*, p. 229):

"En primer lugar, como ya se ha puesto de manifiesto, tenemos la regulación de un procedimiento abreviado para unos asuntos respecto del cual mi grupo tiene la sospecha de que puede ser poco abreviado y demasiado abreviado para otros. Vinculamos el procedimiento abreviado a todos los asuntos que sean competencia de los juzgados de lo Contencioso-Administrativo, esto es, de los órganos unipersonales. Con ello, posiblemente, nos encontremos con un procedimiento poco abreviado y poco verbal cuando se trate, por poner un ejemplo, de recurrir una pura y simple multa de tráfico o de un recurso contencioso-administrativo por el que se intente verificar si una certificación con acuse de recibo se ha producido o no y, sin embargo, puede que sea en exceso ligero para tratar de otros asuntos que son competencia de los juzgados de lo contencioso-administrativo.

En cualquier caso, entiendo -como creo que entienden otros grupos- que las materias que sean competencia de los juzgados de lo contencioso-administrativo deber ser revisadas por el Senado, así como la vinculación de este procedimiento abreviado a todas esas competencias o, de lo contrario, a delimitarlo para algunas de las competencias que correspondan a los juzgados".

18. El Ponente del G.P. Socialista adujo lo que sigue (*Materiales...,cit,* pp. 232-233):

"[...] quiero recordar, por ejemplo, la gran innovación que representa el procedimiento abreviado del artículo 75 bis. Si no me equivoco, señor Presidente, creo que hay avocación al Pleno para este proyecto de ley, de manera que todavía tenemos un nuevo trámite, antes del Senado, para introducir posibles modificaciones y mejoras en algunos aspectos, y uno de ellos -como aquí ya se ha dicho- sea posiblemente este procedimiento abreviado del artículo 75 bis nuevo. Coincido con alguna afirmación que se ha hecho anteriormente en el sentido de que quizá sea demasiado poco abreviado en algunos aspectos; en otros, en cambio, habría que que ver si no queda excluido. Señor Presidente, yo recuerdo que nuestra enmienda planteaba la posibilidad de que, dependiendo de la complejidad del caso, el juez pudiese decidir si aplicaba el procedimiento abreviado o el ordinario, y esto no se aceptó en ponencia. En cualquier caso, creo que podríamos buscar fórmulas para resolver, de aquí al debate en el Pleno, el posible problema que plantee este procedimiento abreviado, que yo no creo que sea importante, pero habría que observarlo".

19. El Ponente del Grupo Parlamentario Popular expresó lo que a continuación se reproduce (*Materiales...,cit,* p. 239):

"Por último, quisiera hacer una referencia al procedimiento abreviado. El Grupo Parlamentario Popular es decididamente partidario de articular un procedimiento abreviado que se caracterice por la concentración, la oralidad y la sumariedad, y así lo ha impulsado en ponencia. No obstante, quisiera señalar, en nombre de mi grupo, que respecto al procedimiento abreviado tal y como ha quedado diseñado en la ponencia, tenemos algunas dudas ya expresadas por otros portavoces y que me alegra compartir, dudas en cuanto al ámbito de aplicación. Sujetar a un procedimiento, por muy abreviado que le califiquemos, supuestos de una multa de tráfico y supuestos de planeamiento urbanístico, no tiene mucho sentido. Por ello, mi grupo considera que hay que hacer un procedimiento más abreviado, más oral, pero sólo respecto a aquellos casos en que, por su cuantía o por su menor trascendencia, se justifique en sí mismo.

También tenemos dudas, tal y como ha quedado regulado, respecto a la articulación del procedimiento. En primer lugar, en cuanto a la iniciación no ya potestativa, como establecemos en el procedimiento general, sino necesaria del procedimiento directamente mediante demanda; nos plantea dudas la situación de los codemandados, a los cuales se les obliga a contestar sin posibilidad de haber conocido el expediente, y nos plantea abundantes dudas lo que es la práctica de la prueba en el acto de la vista, singularmente por lo que se refiere a la prueba pericial.

Por ello -y me alegro de compartir criterio con otros portavoces de los diversos grupos-, seguiremos trabajando en otras materias [...], que como el procedimiento abreviado requieren una mejor delimitación y permitan establecer, aparte de las medidas importantes que hemos diseñado en cuanto al procedimiento general, unos procedimientos sumarios y orales sólo respecto a aquellos asuntos de menor trascendencia".

número 3, la Administración puede no estar personada y, desde luego, los que no lo estarán en ningún caso serán los codemandados. Creemos que 'partes personadas´debe ser sustituido por ´la Administración', puesto que a ella se refiere este trámite"[20]. Tal enmienda fue aceptada por unanimidad en Comisión[21], aunque quizá la referencia genérica a los interesados -y no sólo a la Administración- no sea tan desafortunada[22].

El posterior trámite que se desarrolló en el Congreso fue el debate y votación del Dictamen de la Comisión en el Pleno del Congreso, toda vez que se había avocado por el órgano plenario de la Cámara la competencia de aprobación de este proyecto[23]. Habida cuenta del consenso existente hasta ese momento, se encomendó la tarea de presentar dicho Dictamen a un miembro de la Ponencia, recibiendo dicho encargo, en concreto, D. Jaime Ignacio del Burgo Tajadura[24]. Pues bien, tanto el Sr. Del Burgo[25] como otros intervinientes insistieron en la necesidad de reflexionar sobre concretos aspectos del procedimiento abreviado[26], sin perjuicio de existir un claro consenso sobre la necesidad de establecer un procedimiento de esta naturaleza[27].

3.- Los cambios adoptados en el Senado

Fue en la Cámara Alta donde se acabó perfilando el precepto de un modo muy diferente al texto proveniente del Congreso, lo que supuso, entre otras cosas, la pérdida de consenso sobre la regulación última. En tal sentido, conviene indicar que el art. 78 [anterior art. 75 bis) nuevo] había sido objeto, por un lado, de enmiendas de escaso alcance por parte de los Grupos Parlamentarios Socialista, Senadores Nacionalistas Vascos y Catalán en el Senado de Convergència i Unió[28]. Así, la enmienda número 33 del Grupo Parlamentario Socialista pretendía que la prueba que no pudiese practicarse durante la vista se hiciera con la mayor celeridad posible; enmienda que tenía una misma inspiración que la número 89, del

---

20. *Materiales...,cit,* p. 228 y, en el mismo sentido, víd. p. 240.

21. *Materiales...,cit,* p. 250.

22. Ello es así, porque, de acuerdo con las reglas generales de la LJ, las medidas cautelares pueden pedirse en cualquier fase procesal -en la que puede haber, por tanto, interesados con presencia en el proceso-. Además, tampoco cabe descartar en todos los casos la existencia de terceros que hubieran comparecido en una fase inicial del proceso.

23. Una justa crítica del desarrollo en el art. 148.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados de la posibilidad constitucional (art. 75 de la Norma fundamental) de delegar en las Comisiones la aprobación de Proyectos y Proposiciones de Ley en F. SANTAOLALLA, *Derecho parlamentario español,* Espasa Universidad, Madrid, 1990, pp. 277-278, al establecerse una presunción de la citada delegación en todas las iniciativas legislativas que versen sobre una materia constitucionalmente delegable.

24. Importa destacar que la aparición del procedimiento abreviado en el texto del Proyecto de Ley resultante de la tramitación en el Congreso no pasó totalmente desapercibido entre los estudiosos del Derecho, siendo objeto de elogios por parte de un destacado miembro de la Magistratura, en concreto, D. José María ALVAREZ-CIENFUEGOS SUAREZ, Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en su artículo "El procedimiento abreviado en el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", *Actualidad Juridica Aranzadi,* núm. 347, 1998, pp. 1-3.

25 Dicho Diputado declaró (*Materiales...,cit,* p. 307):

"La ponencia ha tenido en cuenta el mandato constitucional que ordena que el procedimiento sea predominantemente oral, así como las recomendaciones del Consejo General del Poder Judicial. En la regulación de este procedimiento se ha ido más allá de las sugerencias del Consejo, puesto que se ha considerado que el juicio oral sea obligatorio -y no potestativo para las partes- en todas las materias atribuidas a los Juzgados unipersonales. No obstante, la ponencia entiende que el Senado como Cámara de segunda lectura, debería reflexionar sobre la regulación efectuada, pues somos plenamente conscientes de que el éxito de esta profunda innovación dependerá en gran medida de que se cumplan las expectativas creadas en orden a la agilización de una buena parte de los procesos que se sustancian en ese orden jurisdiccional".

26 El Sr. Silva Sánchez (*Materiales...,cit*, p. 318) enumeró algunos de estos interrogantes:

"Por último y de acuerdo con lo que ha planteado el resto de los grupos, la labor no está absolutamente acabada y los grupos nos hemos, entre comillas, juramentado para intentar revisar, reintroducir, perfilar o matizar las enmiendas que puedan formular nuestros grupos en el Senado respecto de algunos temas que han quedado pendientes. ¿Debe atribuirse, con carácter absoluto a los juzgados de lo Contencioso-Administrativo el procedimiento verbal que hemos establecido? Posiblemente no, posiblemente sea un procedimiento demasiado ágil para unas pretensiones y demasiado pesado para otras. ¿Las competencias que se atribuyen a estos juzgados de lo contencioso-administrativo son las que deben corresponderle? Quizá debamos también efectuar algún tipo de matización".

27 La Diputada socialista Sra. Rubiales Torrejón (*Materiales...,cit,* p. 316) evidenció la conveniencia de meditar sobre este procedimiento, pero lo calificó como una "aportación importante de este proyecto de ley".

28 Las enmiendas presentadas en el Senado se encuentran publicadas en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, de 6 de mayo de 1998, incluido en el volumen *Materiales...,cit*, pp. 423 y ss.

Grupo Parlamentario Catalán en el Senado, que establecía un plazo máximo de ocho días para practicar la prueba. El Grupo de Senadores Nacionalistas Vascos, en las enmiendas 47 y 48, instaba una reforma del trámite de admisión[29] y el aseguramiento de que en el juicio oral la parte demandante tuviera conocimiento del escrito de contestación.

---

29 En la enmienda núm. 47, se proponía el siguiente texto para el apartado cuarto del precepto:

"Recibidas las contestaciones a la demanda y el expediente administrativo, el Juez examinará de oficio el cumplimiento de los requisitos de jurisdicción, competencia, legitimación, objeto y plazo de recurso, y, previa audiencia de las partes por plazo común de dos días, resolverá dictando auto de inadmisión o continuando el proceso por los trámites establecidos en los articulos que siguen".

30 El texto resultante decía así:

"1. Los recursos que se deduzcan en las materias que conozcan los juzgados de lo Contencioso-Administrativo, cuya cuantía no supere las 500.000 pesetas, se sustanciarán por el procedimiento abreviado regulado en este artículo.

2. El recurso se iniciará por demanda a la que se acompañará el documento o documentos en que el actor funde su derecho y aquellos previstos en el artículo 45.2 y en la que propondrá los medios de prueba que a su derecho convengan y solicitará, en su caso, la celebración de la vista.

3. Admitida la demanda, el Juez dará traslado a la Administración demandada para que, en el plazo de quince días, la conteste, proponga los medios de prueba que a su derecho convengan, solicite, en su caso, la celebración de la vista y remita el expediente administrativo.

4. Recibida la contestación y el expediente administrativo, el Juez los remitirá al actor y a los interesados que se hubieren personado para que puedan hacer alegaciones en el acto de la vista, si la hubieren solicitado, o si la solicitasen, en el plazo de tres días, si no hubiesen tenido oportunidad de solicitarla con anterioridad.

En este procedimiento no cabe trámite de alegaciones previas. Cuantas impugnaciones de naturaleza procesal pretenda oponer el demandado las formulará en el escrito de contestación. Cuando sea el actor el que impugne los vicios de forma en que incurra el demandado, lo hará por medio del recurso de súplica frente a la providencia que admita a trámite la contestación.

El Juez resolverá estos extremos mediante auto absolutorio de la instancia si estima la existencia de un vicio procesal insubsanable; si apreciase que el vicio es subsanable lo hará saber a la parte afectada que lo subsane antes del día que se señale para la vista.

Si en la vista la parte afectada pretendiese comparecer sin haber subsanado previamente el vicio de naturaleza procesal que el Juez hubiese apreciado, al actor se le tendrá por desistido del recurso, con condena en costas; y si fuere el demandado, se celebrará la vista en su ausencia.

El juez examinará los medios de prueba propuestos por las partes y dictará auto recurrible en súplica sólo si considerase inadmisible alguno de ellos.

Si de los medios de prueba propuestos por las partes, que no hubiesen sido inadmitidos, resultase la necesidad de citar algún sujeto distinto de las partes, el Juez convocará al mismo para el día de la vista, en único llamamiento, con apercibimiento de la responsabilidad penal en que podría incurrir por denegación de auxilio a la justicia.

5. Si en la contestación se hubiese impugnado la adecuación del procedimiento por razón de la cuantía, el Juez no resolverá al respecto hasta el día de la vista, en el que antes de practicarse la prueba o, en su caso, las conclusiones, exhortará a las partes a ponerse de acuerdo sobre tal extremo. Si no se alcanzara el acuerdo, decidirá el Juez, tras oir a un perito designado por él y al que ya habrá convocado para el día de la vista. Frente a la decisión del Juez no se dará recurso alguno. Si el procedimiento fuere adecuado, se impondrán las costas del perito al demandado en todo caso, aun cuando la demanda luego resultare desestimada.

6. Cuando de los escritos de demanda y contestación se desprenda alguna de las siguientes circunstancias:

a) La conformidad de todos los demandados con las pretensiones del actor,

b) El carácter meramente jurídico de la controversia,

c) La ausencia de proposición de la prueba,

d) La inadmisibilidad de toda la prueba propuesta,

e) La inexistencia de solicitud de celebración de la vista para formular conclusiones,

el Juez dictará providencia apreciando tal circunstancia. Precluido el plazo para interponer recurso de súplica contra la anterior providencia, el Juez dictará sentencia sin dilación.

Interpuesto en tiempo y forma tal recurso el Juez resolverá estimándolo, en cuyo caso se celebrará la vista conforme a lo reglado en los números siguientes, o desestimándolo en la misma sentencia que dicte conforme a lo previsto en el párrafo anterior, antes de resolver sobre el fondo, como especial pronunciamiento.

7. Cuando las partes hayan propuesto algún medio de prueba, que resultare admitido, o hubiesen solicitado su celebración para formular las conclusiones, el Juzgado señalará día para la celebración de la vista que tendrá lugar dentro del plazo de sesenta días a contar desde la presentación de la demanda, aunque no se haya recibido la contestación o el expediente administrativo.

Comparecidas las partes, o alguna de ellas, el Juez declarará abierta la vista.

Si las partes no comparecieren, o lo hiciere sólo 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.

Sólo se permitirán nuevas alegaciones cuando sean relevantes y no hubiesen podido ser formuladas en los escritos de demanda y contestación.

Si el juez estimase 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.

Tras la práctica de la prueba, si la hubiere, y, en su caso, de las conclusiones, oídos los letrados, las personas que sean parte en los asuntos podrán, con la venia del Juez, exponer de palabra lo que crean oportuno para su defensa, la conclusión de la vista, antes de darla por terminada.

Por su parte, el Grupo Popular, mediante ocho enmiendas, proponía una regulación muy diferenciada, en la que el artículo 78 quedaba integrado por nueve apartados[30]. El Grupo Parlamentario enmendante aportó un nutrido conjunto de alegatos para justificar este largo precepto, derivado de las ocho enmiendas que instó en este estadio de la tramitación parlamentaria. Entre estos argumentos, pueden citarse los siguientes:

1) Necesidad de limitar el ámbito competencial de los Juzgados a aquellos asuntos cuya cuantía no superase las 500.000 pts, a la vez que parecía evitarse la aplicación de este procedimiento en los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.

2) Conveniencia de suprimir las especialidades correspondientes a la petición de medidas cautelares al ser, en opinión de los enmendantes, más favorable y ágil el régimen general.

3) Idoneidad de dar carácter potestativo a la vista para lo cual deberían las partes pronunciarse sobre tal cuestión en los correspondientes escritos.

4) Eliminación del régimen especial de notificaciones a los interesados, debido a que la regulación supletoria -esto es, la del procedimiento en primera o única instancia- suponía un recorte de los plazos.

5) En aras del dinamismo del proceso, se prohibía el trámite de alegaciones previas y se modificaba el régimen de subsanación de irregularidades procesales.

6) Establecimiento de un procedimiento especial para impugnar la adecuación del procedimiento por razón de la cuantía, habida cuenta de su carácter decisivo para aplicar este procedimiento.

7) Para favorecer la seguridad jurídica, se regulaban las consecuencias de la incomparecencia.

8) Se eliminó la reducción a la mitad de los plazos del procedimiento general cuando éste fuese de aplicación supletoria. La justificación de esta opción legislativa residía en que "la brevedad que se persigue en este procedimiento se alcanza con la supresión de incidentes y la concentración de actos procesales de las fases de prueba y conclusión, normales en otros procedimientos, que aquí no tienen lugar, en una sola vista; así como con la eliminación de numerosos actos de comunicación y traslado a la parte contraria que se logra gracias a esa concentración".

Así las cosas, y según consta en el Informe de la Ponencia [*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*. núm. 77 d), de 1 de junio de 1998] se rechazaron las enmiendas de los grupos Senadores Nacionalistas Vascos, Socialista y Convergència i Unió, mientras que se remitió al debate en Comisión la adopción de un criterio sobre las enmiendas del Grupo Parlamentario Popular[31]. Durante el debate del Informe de la Ponencia en la Comisión de Justicia del Senado quedaron claras las divergencias entre los diversos Grupos Parlamentarios con respecto a la configuración del procedimiento abreviado, puesto que el resultado de la votación del art. 78 estuvo lejos de la unanimidad[32], a pesar de que el texto

---

8. El Juez dictará sentencia en el plazo de diez días desde la celebración de la vista.
9. El procedimiento abreviado, en lo no dispuesto en este capítulo, se regirá por las normas generales de la presente Ley".
31. *Materiales...,cit*, p. 482
32. El debate en la Comisión de Justicia puede consultarse en el *Diario de Sesiones del Senado,* de 2 de junio de 1998, incluido en *Materiales...,cit,* pp. 547 y ss. El precepto fue aprobado por once votos a favor, ocho en contra y tres abstenciones.
33. El art. 78 en la redacción del Dictamen de la Comisión resulta coincidente con el Proyecto finalmente aprobado. V. MORENO CATENA, en el libro colectivo *Comentarios a la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, CEURA, Madrid, 1999, p. 549, revela que el artículo en cuestión, si bien deriva de las enmiendas del Grupo Popular en el Senado, "fue fruto de la negociación política entre los Grupos Parlamentarios en la Cámara Alta, lo que no suele proporcionar resultados del todo provechosos".

final presentaba numerosas variaciones respecto al que proponía el Grupo Popular en sus enmiendas, siendo el resultado de una transacción en dicha Comisión[33]. Por su parte, el Grupo Parlamentario Socialista instó un texto en el que se transaccionaban distintas enmiendas planteadas con relación al art. 78, proponiendo una redacción muy emparentada con el texto consensuado en el Congreso[34].

De las discrepancias en la delimitación de las características del procedimiento abreviado quedó amplia constancia en los debates plenarios del Senado –donde el art. 78 fue

---

34. El texto decía así:

"1. El Juez o Tribunal, de oficio o a instancia de parte y teniendo en cuenta el objeto del proceso, podrá acordar, mediante providencia no susceptible de ulterior recurso, en el día siguiente hábil a la presentación de la demanda, que el recurso se sustancie por el procedimiento abreviado que se regula en este artículo.

2. El recurso se iniciará mediante escrito de demanda a la que se acompañarán los documentos previstos en el artículo 45.2 y aquellos otros en que la parte demandante funde su derecho. Por otrosí podrá proponer los medios de prueba que a su derecho convengan y podrá pedir motivadamente la adopción de medidas cautelares.

Si se solicitare la adopción de medidas cautelares se dará traslado de la solicitud a la Administración demandada y se la convocará de inmediato a una comparecencia, que deberá celebrarse en el plazo máximo de cinco días. Una vez expuesta en dicha comparecencia las alegaciones correspondientes, el Juez resolverá lo que proceda en el plazo de dos días.

3. En el día siguiente hábil a aquel en que sea dictada la resolución a que se refiere el apartado 1 de este artículo, el órgano judicial, con envío de la copia de la demanda presentada, requerirá a la Administración para que le remita el expediente administrativo, ordenándole que notifique la iniciación del recurso a cuantos interesados aparezcan en el mismo con remisión a éstos de la demanda. En el plazo de quince días desde la recepción del requerimiento, deberá la Administración remitir el expediente administrativo y contestar a la demanda proponiendo los medios de prueba que a su derecho convenga.

Los interesados podrán personarse en el plazo de quince días desde la notificación realizada, formulando en dicho plazo la contestación a la demanda y proposición de prueba.

4. Recibidas las contestaciones a la demanda y el expediente administrativo, el Juez o Tribunal examinará de oficio sin concurren los requisitos previstos en el artículo 45 y si existe alguna causa de inadmisión de las previstas en el artículo 51. Si estimase que no se cumplen algunos de los requisitos exigidos en el artículo 45 o que concurre causa de inadmisión, se otorgará un plazo de tres días a la parte afectada para su subsanación en el supuesto del artículo 45 o de audiencia, al recurrente, en el supuesto del artículo 51.

Si concurriese causa de inadmisión o los defectos no se subsanaren en el plazo concedido al efecto, el Juez o Tribunal resolverá, mediante auto, lo que proceda.

Si no concurriese ninguna de estas circunstancias el órgano judicial remitirá los escritos de contestación y el expediente administrativo a la parte demandante y a los interesados que se hubiesen personado para que puedan realizar alegaciones en el acto de la vista. En el mismo auto resolverá sobre las proposiciones de prueba.

5. El Juez o Tribunal señalará día para la celebración de la vista que tendrá lugar dentro del término de sesenta días a contar desde la presentación de la demanda, aunque no se haya recibido la contestación a la misma o el expediente administrativo.

6. En el acto de la vista se dará la palabra a las partes por su orden, para que de forma sucinta expongan sus alegaciones. Seguidamente se practicarán las pruebas admitidas.

Si el Juez o Tribunal estimase que alguna prueba relevante no puede practicarse en el acto de la vista, acordará lo necesario para su práctica, la cual deberá llevarse a cabo en el plazo máximo de ocho días, pero no suspenderá la misma. Del resultado de esa prueba se dará traslado a las partes para que puedan formular alegaciones en el plazo de tres días.

Finalizada la práctica de las pruebas, las partes, por su orden, expondrán sus conclusiones.

El Juez o Tribunal podrá, durante la vista, invitar a las partes a que concreten los hechos y aclaren o puntualicen sus alegaciones. También podrá indicar a las partes la oportunidad de considerar cuestiones no suscitadas por ellas relativas al objeto del recurso.

7. El Juez o Tribunal dictará sentencia en el plazo de diez días desde la celebración de la vista o desde que concluya el plazo de alegaciones sobre las pruebas realizadas fuera de la misma.

8. El procedimiento abreviado, en lo no dispuesto en este artículo, se regirá por las normas generales de la presente Ley. No obstante, cuando deban aplicarse plazos no previstos en este capítulo se reducirán a la mitad".

35. Puede consultarse la amplia intervención del Senador socialista Galán Pérez, en la que, si bien constata la incorporación de la materia de personal al ámbito del procedimiento abreviado, expone las que, a su juicio, constituyen notas negativas (*Materiales...,cit,* p. 648):

"[...] creemos que sigue habiendo defectos con la regulación introducida en el trámite de Comisión, que transforma este procedimiento abreviado en un puro procedimiento verbal muy influenciado por la regulación de la Ley de Procedimiento Laboral relativo al proceso laboral con un carácter estrictamente verbal que es susceptible de ser mejorado.

[...] Nos parece correcto, señorías, que el juez proceda, antes de admitir la demanda, a examinar la jurisdicción y competencia. ¿Pero por qué no el resto de los supuestos del artículo 51 relativos a causas de inadmisibilidad del recurso?

Por otro lado, coincidimos plenamente con la intervención del Senador Zubía. ¿Cómo pueden saber los que tengan interés en el pleito que éste existe si la única a la que se notifica su existencia es a la Administración? ¿Cómo pueden luego concurrir al trámite de vista si no tienen noticia de ello ni nadie les ha comunicado la iniciación del procedimiento?

No menos novedoso resulta el que aunque en su última propuesta -en la que efectuaron ustedes en el trámite de Ponencia- prácticamente reconocía en sus enmiendas la posibilidad de que no hubiera vista, ahora ustedes hagan de la vista prácticamente el acto central del procedimiento, lo cual nos parece bien si es que se incluye un regulación minuciosa en materia de pruebas".

aprobado con 125 votos a favor, 83 en contra y una abstención[35]– y del Congreso de los Diputados. Precisamente, en esta última Cámara vale la pena destacar el parlamento de la Sra. Rubiales Torrejón:

"La última innovación importante del proyecto es la regulación de un procedimiento abreviado, procedimiento que fue una novedad, introducido por los grupos parlamentarios de esta Cámara, porque no venía así en el texto inicial. Sin embargo, esta novedad, que venía consensuada y que nos parecía que debía ser mejorada en el trámite en el Senado –así lo dijimos los ponentes de esta ley–, se ha modificado allí de arriba a abajo, como han señalado otros portavoces que me han precedido en el uso de la palabra, ya he dicho que sin contar para nada con el concurso de mi grupo, por lo que votaremos en contra de las enmiendas al artículo 78 y, por tanto, de la regulación del procedimiento abreviado que se contiene en este proyecto de ley. Han hecho un fárrago que no produce más que desconcierto en una primera e inicial lectura, y cuando se lee más despacio se produce más confusión y estupor, y, si no hagan la prueba, tengan el gusto de leerse el artículo 78, a ver si son capaces de leerlo una vez sin quedarse patidifusos y además enterarse de lo que dice. Realmente, se trata de un procedimiento verbal y no de un procedimiento abreviado; está muy influenciado por la regulación de la vigente Ley de Procedimiento Laboral. Echamos de menos que no se haya fijado el supuesto concreto con más claridad, porque si está bien que el juez proceda, antes de admitir la demanda, a examinar la jurisdicción y competencia, no entendemos por qué no puede hacerlo también en el resto de los supuestos del artículo 51, relativos a las causas de inadmisibilidad del recurso. No está bien regulada la participación de los interesados que pueden personarse como demandados y debería mantenerse, como estaba en el texto que salió del Congreso, la obligación administrativa de comunicar, mediante el envío de la demanda, la existencia del proceso a los que aparezcan como interesados en el procedimiento abreviado"[36].

4.- Comentarios finales

A partir de lo expuesto, importa formular alguna reflexión general sobre el proceso y resultados de la tramitación parlamentaria del procedimiento abreviado.

En primer lugar, cabe apreciar la existencia de un consenso evidente sobre la conveniencia de introducir un procedimiento abreviado -caracterizado por las notas de oralidad, inmediación y concentración- para determinados asuntos. Este consenso permitió, incluso, que se alcanzara un acuerdo para redactar un procedimiento abreviado en la Ponencia del Congreso de los Diputados que fue ratificado por el Pleno de esa Cámara. De hecho, este encuentro de voluntades se extendía también a la necesidad de introducir algunos cambios en el Senado, tal y como manifestaron numerosos Ponentes.

Sin embargo, en el Senado el acuerdo se truncó, debido a que el Grupo Parlamentario Popular presentó nueve enmiendas que suponían un vuelco a la regulación aprobada en el Congreso de los Diputados, lo que contrastaba con las enmiendas del resto de los Grupos Parlamentarios que eran menos ambiciosas y rupturistas con el texto anterior. La redacción finalmente aprobada procede de la transacción de las referidas enmiendas en la Comisión de Justicia del Senado, pues, con posterioridad, ya no se produjeron cambios. El texto resultante no convenció al principal grupo de la oposición que, en los trámites posteriores, no perdió la oportunidad, como se ha visto, de mostrar abiertamente sus discrepancias.

En lo que respecta al ámbito del procedimiento abreviado, es visible que se ha operado, a lo largo de la tramitación parlamentaria, una notable reducción de los asuntos que debían tramitarse siguiendo los cauces rituarios de este procedimiento. Sin embargo, se introdujo finalmente la materia de personal a instancias del Grupo Parlamentario Socialista

36. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*, de 25 de junio de 1998, en *Materiales..., cit*, po. 816-817.

en el texto aprobado en la Comisión de Justicia del Senado, lo cual no estaba contemplado en las enmiendas del Senado del Grupo Parlamentario Popular.

Entre las cuestiones procedimentales, llama la atención el acuerdo existente -al menos, de lo que se deduce de las posiciones manifestadas en el Senado- en orden a que el proceso se inicie mediante demanda, pues en tal extremo coincidían las enmiendas del Grupo Parlamentario Popular y el voto particular que defendió en el Pleno el Grupo Parlamentario Socialista. Tal opción está en línea sin duda con la concentración de trámites y con la rapidez que se quiere imprimir a la tramitación del proceso.

No se establece finalmente un trámite especial de subsanación de defectos procesales (lo que, como se verá, ha sido objeto de críticas) y se restringen las causas de inadmisión por el Juez del escrito de demanda. Tampoco se regula un régimen especial de tramitación de la solicitud de medidas cautelares, por lo que habrá de aplicarse el régimen general.

Finalmente, resulta destacable que la contestación se produzca en el acto de la vista, frente a lo que disponían el texto aprobado en el Congreso, las enmiendas del Senado del Grupo Parlamentario Popular y el voto particular del Grupo Parlamentario Socialista. De hecho, las enmiendas senatoriales del Grupo Popular llegaban a convertir la vista en un acto procesal prescindible, lo que contrasta todavía más con el texto definitivo, en el que, no sólo se contesta la demanda durante la vista, sino que se proponen y practican las pruebas. En definitiva, el texto transaccionado durante la discusión del Informe de la Ponencia del Senado en la Comisión ha supuesto una potenciación de la vista, que va mucho más allá de lo que establecían las enmiendas del Grupo Parlamentario Popular que permitieron alcanzar el texto finalmente aprobado y convertido en Ley.

III.- SUPUESTOS DE APLICACION DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO

1.- Planteamiento

Si bien, como se ha visto, durante la tramitación parlamentaria existían opiniones discrepantes en lo relativo a los casos en que procedería seguir este procedimiento abreviado, lo cierto es que la Ley definitivamente aprobada permite constatar, en palabras de GARCIA DE ENTERRIA y Tomás-Ramón FERNANDEZ, que el procedimiento abreviado "es en realidad un procedimiento ordinario para una buena parte de los procesos de la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo"[37].

Sin embargo, con ser cierto lo anterior, debe matizarse que cuando se plantee una concreta pretensión -la de ejecutar los actos firmes de la Administración- deberá seguirse necesariamente el procedimiento abreviado cualquiera que sea el tribunal u órgano judicial al que corresponda conocer ese asunto[38]. De ahí que se dedique un primer epígrafe a esta

37. *Curso de Derecho Administrativo, II*, Civitas, Madrid, 1998, p. 620.

38. En este punto, hay unanimidad doctrinal, pudiendo citarse lo expuesto, por ejemplo, por F. SAINZ MORENO ["El procedimiento abreviado", en J. LEGUINA VILLA y M. SANCHEZ MORON (Dirs.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa,* LEX NOVA, Valladolid, 1999, p. 366], quien afirma que el "supuesto, previsto en el artículo 29.2, no está sometido al límite subjetivo del artículo 78.1 ya que la remisión se hace 'al procedimiento' regulado en ese precepto y no a un órgano jurisdiccional concreto". En igual sentido, vid. R. DIAZ ROCA, "El procedimiento abreviado en la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", *Actualidad Jurídica Aranzadi,* núm. 385, de 8 de abril de 1999, p. 2; y J.A. XIOL RIOS y Yolanda BARDAJI PASCUAL, "Cincuenta notas de urgencia para la aplicación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 373, de 14 de enero de 1999, p. 4. No obstante las tesis anteriores, R. ENTRENA CUESTA, "La reforma de la Jurisdicción contencioso-administrativa", *Revista Jurídica de Catalunya,* 1999, 2, p. 372, plantea dos posibilidades interpretativas: la ya comentada y la de entender que en los supuestos del art. 29.2 se produce una alteración de las reglas de competencia en favor de los Juzgados.

cuestión, para después abordar más concretamente cuáles son los casos en que, siendo competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, han de tramitarse siguiendo los elementos conformadores del procedimiento abreviado.

Finalmente, y dentro de la definición de los límites materiales del procedimiento abreviado, interesa plantearse su relación con el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona.

2.- El supuesto de inejecución de un acto administrativo firme

La pretensión estudiada ha sido denominada por NIETO como resistencia inercial, pues se produce cuando una Administración no ejecuta sus actos firmes[39]. Tal situación no había sido contemplada expresamente en el Proyecto de Ley, lo que había motivado la llamada de atención del Consejo General del Poder Judicial y de la doctrina (J. GONZALEZ PEREZ[40]). Los Grupos Parlamentarios fueron sensibles a esta inquietud, introduciendo esta variante de inactividad administrativa en el art. 29.2 del siguiente modo:

"2. 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".

Si se compara este apartado del art. 29 con el primer apartado del mismo precepto (referido al recurso frente a la inactividad administrativa en general), puede advertirse de entrada el plazo más corto de que dispone la Administración para responder a la pretensión del ciudadano, puesto que el plazo de tres meses del art. 29.1 se reduce a un solo mes. Complementariamente, cabe notar que los restrictivos términos en que se enmarca la admisibilidad de la pretensión por inactividad administrativa en general -al ser necesario que la Administración esté obligada a dispensar una prestación concreta en virtud de norma directamente aplicable o de contrato, acto o convenio administrativo- no son aplicables al supuesto del art. 29.2, por la propia naturaleza del supuesto a que se refiere. Del mismo modo, la regulación legal plantea importantes diferencias entre ambos apartados en lo que respecta a la legitimación, siendo también muy limitada en el caso del art. 29.1 (constreñida a los que tuvieran "derecho" a las prestaciones) y mucho más amplia en el art. 29.2, que se refiere genéricamente a los "afectados" por el acto administrativo inejecutado[41]. Finalmente, es preciso constatar que las reglas procesales serán diferentes en cada caso, pues, si bien todos los supuestos de inejecución de actos firmes se ventilarán por el procedimiento abreviado, únicamente las pretensiones del art. 29.1 que se presenten en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo seguirán los cauces rituarios de ese procedimiento, siempre que, además, cumplan las reglas de competencia material a las que luego nos referiremos.

La doctrina, aunque en términos desiguales, ha relativizado la bondad de la nueva regulación de la inactividad administrativa por su carácter muy restrictivo[42]. De ahí que la principal virtualidad de esta nueva pretensión se haya relacionado con el favorable régimen

---

39. "La inactividad de la Administración en la LJCA de 1998", en el número monográfico *La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* de la revista *Justicia Administrativa*, 1989, p. 56.

40. "El control jurisdiccional de la inactividad de la Administración en el proyecto de ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1997", *REDA*, núm. 97, pp. 22 y ss.

41. J.J. LAVILLA RUBIRA, en E. ARNALDO ALCUBILLA y R. FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción...,cit,* p. 561.

42. Entre las opiniones que encuentran aspectos positivos, puede citarse el juicio de S. GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, en *REDA,* núm. 100, 1998, pp. 332-333. Mucho más crítico es el examen que ofrece A. NIETO, "La inactividad...,cit", p. 56, quien comenta que lo único que se ha conseguido con la regulación del art. 29.2 es "pasar de un acto inejecutado a una sentencia. Esto ya es algo, pero muy poco. Porque si la Administración no obedece la sentencia, nos encontramos como estábamos. O sea, que lo único que se ha conseguido es pasar de una inactividad inercial a otra resistencial. *El problema no ha sido resuelto sino desplazado*".

de medidas cautelares contemplado para esos supuestos (junto a las impugnaciones de vías de hecho), según el cual procederá la adopción de dichas medidas "salvo que se aprecie con evidencia que no se dan las situaciones previstas en dichos artículos o la medida ocasione una perturbación grave de los intereses generales o de tercero"[43].

En concreto, para el caso de la inejecución de actos firmes se ha sostenido la conveniencia de articular un proceso de tipo ejecutivo en línea con las manifestaciones transcritas con anterioridad del Informe del Consejo General del Poder Judicial. Como dicen GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ, "hubiera sido más lógico haber montado para él un verdadero juicio ejecutivo, desde el momento en que el acto administrativo firme es un 'un título ejecutivo' de valor en ningún caso inferior al de la letra de cambio, por ejemplo"[44].

Con todo, puede convenirse en que, a pesar de estas críticas, las innovaciones legales son positivas, pues permiten actuar un procedimiento más breve que el ordinario y, además, beneficiarse del favorable régimen de medidas provisionales. Especialmente, puede ser en el ámbito de la protección de intereses difusos de tipo ambiental o cultural donde este proceso puede adquirir mayor virtualidad con vistas a llevar a la práctica medidas administrativas de protección que luego no son objeto de cumplimiento (piénsese, por ejemplo, en las ordenes de ejecución de obras de conservación).

3.- La exclusión de los Juzgados centrales de lo Contencioso-Administrativo.

Antes de abordar el ámbito material en el que resulta de aplicación el procedimiento abreviado, procede pronunciarse respecto a si el artículo 78 afecta, no sólo a los Juzgados provinciales, sino también a los Juzgados centrales de lo Contencioso-Administrativo, lo que, de aceptarse, llevaría a afirmar que todos los órganos unipersonales de la Jurisdicción contencioso-administrativa deberían aplicar este procedimiento en los supuestos legalmente determinados.

En este punto, debe recordarse que la implantación de órganos unipersonales en la Jurisdicción contencioso-administrativa no se ha limitado a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, sino que también se han instaurado Juzgados unipersonales con competencia en todo el territorio español, los denominados Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo. Al margen de la ausencia de unanimidad que despertó esta innovación en la planta de la justicia administrativa española[45], lo cierto es que su existencia ha hecho que surjan dudas sobre la interpretación del apartado primero del art. 78 relativo a los "Juzgados de lo Contencioso-Administrativo", pues ha habido algunos autores que han defendido la plena aplicación de este precepto -y, por tanto, del procedimiento abreviado- a los llamados

---

43. GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ, *Curso...,cit*, II, p. 628, hacen notar que en la mención legal está ínsito, incluso reforzado, el principio del *fumus boni iuris*. Por otro lado, el art. 136, cuyo primer párrafo se ha transcrito parcialmente, posibilita también que las medidas puedan solicitarse antes de la interposición del recurso, tramitándose con arreglo a las previsiones de las denominadas "medidas provisionalísimas" del art. 135 de la misma Ley Jurisdiccional. No obstante, esta remisión provoca algunos problemas, debido a que las medidas cautelares deben ser levantadas en caso de que no se interponga el recurso en el plazo de diez días. Ocurre que, en los recursos frente a la inactividad administrativa en sus dos versiones, es necesario presentar una reclamación ante la Administración, resultando lógico que el particular deba esperar antes de plantear el recurso a que expiren los plazos de tres meses y de un mes que contemplan los dos apartados del art. 29. Por ello, con buen criterio J.L TERRERO CHACÓN, en E. ARNALDO ALCUBILLA y R. FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción...,cit,* p. p. 1353, entiende que "debe considerarse por tanto que en este particular supuesto el plazo de los 10 días habrá de computarse a partir de la fecha en que pudo interponerse el recurso de acuerdo con los citados preceptos".

44. *Curso...,cit, II*, p. 617. Muy interesante es también lo expuesto por J. GONZALEZ PEREZ, "Procedimiento abreviado regulado en el artículo 78 LJCA", en el número monográfico de la revista *Justicia Administrativa,* dedicado a la *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, 1999, pp. 100-101, quien opina que el procedimiento abreviado debería seguirse en todos los supuestos de inactividad, salvo en el planteado frente a los actos firmes no ejecutados que exigiría un proceso de ejecución.

45. Una valoración negativa de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, sumamente convincente, es realizada por F. DELGADO PIQUERAS, "Los órganos de la Jurisdicción y sus competencias", en J. LEGUINA VILLA y M. SANCHEZ MORON (Dirs.), *Comentarios...,cit*, pp. 91-93.

Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo[46]. Sin embargo, la posición descrita no es la que es defendida por la opinión mayoritaria, postulando una interpretación restrictiva juristas como GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ RODRIGUEZ[47], SAINZ MORENO[48], BAENA DEL ALCAZAR[49] o GONZALEZ PEREZ[50].

A mi juicio, la interpretación literal conduce efectivamente a rechazar la inclusión de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo en el ámbito de aplicación del art. 78. Como dice SAINZ MORENO, la referencia a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y no a los Juzgados del Orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo milita en favor de la conclusión enunciada[51]. Por añadidura, la propia tramitación legislativa -en la que estuvo muy presente la idea de limitar el campo de aplicación del procedimiento abreviado- es otro elemento a tener en cuenta que ha sido ponderado convenientemente por GONZALEZ PEREZ. Finalmente, si se acude a un criterio sistemático podrá observarse que en el articulado de la Ley las referencias genéricas a los órganos judiciales se realizan con las expresiones "Tribunal" o "Juez", sin que se utilice en sentido amplio -y comprensivo de los Juzgados Centrales- la denominación de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Antes al contrario, cuando la Ley se refiere a los dos tipos de órganos jurisdiccionales unipersonales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo cita expresamente tanto a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo como a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo (así los arts. 80 y 81), lo cual abona la interpretación restrictiva que se defiende del art. 78.1 de la LJ.

Parece claro, en definitiva, que, al margen de la falta de coherencia legislativa en este punto, resulta difícilmente admisible la aplicación del procedimiento abreviado en los procesos seguidos ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, salvo en los casos previstos en el art. 29.2.

4.- Ambito material

A) Planteamiento

El art. 78 de la LJ, en su versión definitiva, concretó sobremanera el ámbito material del procedimiento abreviado, lo que contrastaba con las enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados que supusieron su antecedente en las cuales dicho procedimiento sería observado en todo caso por los Juzgados provinciales y centrales de lo Contencioso-Administrativo (enmienda de Convergència i Unió) o podría ser seguido por todos los

---

46. En concreto, I. BORRAJO, en *REDA*, núm. 100, 1998, p. 566. En el mismo sentido, vid. M. LOPEZ-MUÑIZ GOÑI, *El nuevo procedimiento contencioso-administrativo*. Formularios, Ed. Colex, Madrid, 1998, y J.L. REQUERO IBAÑEZ, "'Litigiosis' contencioso-administrativa. Diagnóstico y tratamiento (y II)", *La Ley*, núm. 4740, de 23 de febrero de 1999, p. 6, quien afirma que "este procedimiento rige ante cualquier clase de órgano unipersonal, pero el 'descuido' del legislador puede llevar a que se impugnen todos los procedimientos abreviados que se incoen en los Juzgados Centrales". Por su parte, V. MORENO CATENA, *Comentarios...,cit*, p. 551, se declara partidario de aplicar el procedimiento abreviado, en las materias del art. 78, a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.

47. *Curso...,II,* cit, p. 665,

48. F. SAINZ MORENO, "El procedimiento abreviado...,cit", p. 365

49. Vid. *Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa,* Comares, Granada, 1999, p. 378, de la que es director el propio BAENA DEL ALCAZAR.

50. "Procedimiento abreviado...,cit", p. 99.

51. Este criterio gramatical (según el sentido propio de las palabras, de acuerdo con el art. 3.1 del Código civil) es puesto de relieve por Mª. del Pilar BENSUSAN MARTIN, "Consideraciones sobre la regulación del procedimiento abreviado en la nueva Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", *Actualidad Administrativa*, núm. 16, 1999, p. 449, quien se fija en la "expresivas comas" en virtud de las cuales la LJ diferencia el órgano y la materia objeto del procedimiento abreviado. Este estudio se recoge también en su libro *El procedimiento abreviado de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Comares, Granada, 1999.

Tribunales y Juzgados de lo Contencioso-Administrativo a discreción de las autoridades judiciales (enmienda socialista). Sin embargo, este precepto, en su apartado primero, dispone:

"1. 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".

En todo caso, y antes de entrar en una exégesis de este precepto, conviene abordar como cuestión previa la competencia objetiva de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, cuestión que presenta puntos oscuros y de dificil interpretación.

B) Las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo

Sintetizando el art. 8 de la LJ, pueden clasificarse las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, en función del criterio orgánico, aunque deberán hacerse salvedades, habida cuenta de la multiplicidad de criterios que ha seguido el legislador a la hora de distribuir los asuntos entre los distintos órganos jurisdiccionales[52]. De este modo, conviene identificar en qué supuestos las impugnaciones frente a actos de las distintas Administraciones serán conocidas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, advirtiendo de entrada que la LJ -y la correlativa reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial- ha desplazado la claúsula residual de competencias de los Juzgados a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

a) Administración local

Inicialmente, deben excluirse los recursos frente a reglamentos (Ordenanzas y Bandos *ex* art. 84 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local), que son, en todo caso, competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia correspondiente.

Eliminado el control directo de los Reglamentos locales, y de acuerdo con el principio de atribución expresa de competencia a estos órganos unipersonales, les corresponde conocer de las impugnaciones en materia de personal (salvo los actos que suponga nacimiento o extinción de relación funcionarial), actos de gestión, inspección y recaudación de los tributos y demás ingresos de Derecho público, licencias urbanísticas de montante inferior a 250 millones y de apertura, declaración de ruina, ordenes de ejecución y sanciones administrativas cualquiera que sea su naturaleza, cuantía y materia[53].

---

52. No obstante, no se tratan en el texto las competencias referidas en los apartados 4 y 5 del art. 8 de la LJ, circunscritos a ciertos asuntos electorales ("actos de las Juntas Electorales de Zona y de las formuladas en materia de proclamación de candidaturas y candidatos efectuada por cualquiera de las Juntas Electorales") y a la autorización de entrada domiciliaria cuando sea necesaria para ejecutar un acto administrativo. Respecto a esta última atribución, puede consultarse el trabajo de J.M. ALVAREZ-CIENFUEGOS SUAREZ, "La ejecución forzosa de los actos de la Administración Pública y la autorización judicial para la entrada en el domicilio, en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 386, de 15 de abril de 1999, donde se analiza la última jurisprudencia constitucional.

53. Ciertamente, muchas de las expresiones utilizadas para delimitar la competencia de los Juzgados pueden provocar problemas en la práctica. Piénsese, por ejemplo, en la materia tributaria, a la que se alude como "gestión, inspección y recaudación de los tributos y demás ingresos de Derecho público regulados en la Ley de Haciendas Locales", para lo cual habrá que tener en cuenta el art. 2 de la precitada Ley de Haciendas Locales, modificado parcialmente por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para 1999.

Por otro lado, la propia conceptualización de las sanciones conlleva importantes problemas, al existir supuestos sancionadores de tipo material que, sin embargo, no se han reputado sanciones en el sentido técnico-jurídico constitucional. Piénsese en las expropiaciones-sanción o en las multas coercitivas, medidas que, de acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, deberán excluirse de la noción de sanción.

b) Administración autonómica y entidades instrumentales.

De entrada, y al igual que ocurría con los Entes locales, ha de reiterarse la exclusión de su ámbito de responsabilidades de las impugnaciones de disposiciones generales de las Administraciones autonómicas, ya que sólo son competencia de los Juzgados los recursos frente a los actos de la Administraciones autonómicas, con exclusión de los que procedan del Consejo de Gobierno, en determinadas materias, a saber: cuestiones de personal, salvo las relativas al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera y sanciones de cuantía no superior a diez millones de pesetas o que no supongan privación de derechos durante un plazo superior a seis meses en ciertas materias (tráfico, caza y pesca, actividades clasificadas, comercio interior y defensa de los consumidores y usuarios, espectáculos públicos y actividades recreativas y juegos y máquinas recreativas y de azar).

Con independencia de las dificultades de interpretación que plantean algunas de estas expresiones, la mayor complejidad reside en dilucidar el apartado tercero del art. 8, cuyo tenor, en su primer párrafo, es el siguiente:

"3. Conocerán en única o primera instancia de los recursos que se deduzcan frente a disposiciones y actos de la Administración periférica del Estado y de las Comunidades Autónomas, contra los actos de los organismos, entes, entidades o corporaciones de derecho público, cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional y contra las resoluciones de los órganos superiores cuando confirmen íntegramente los dictados por aquéllos en vía de recurso, fiscalización o de tutela".

Haciendo ahora abstracción de la problemática que encierra este precepto en lo que se refiere a la Administración estatal y organizaciones instrumentales, procede, en primer lugar, averiguar quién conoce frente a impugnaciones de los actos resolutorios de recursos planteados contra actos de la Administración periférica autonómica, ya que si sus actos agotan vía administrativa serán en todo caso incumbencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Para resolver esta cuestión, creo que la interpretación adecuada es la dispensada por REQUERO IBAÑEZ, de modo que:

"- si ese acto dictado en vía de recurso jerárquico proviniese de un Consejero, ya confirme rectifique, habría que entender que la competencia sería de los Juzgados, si se refiriese a las materias del art. 8.2.

- si versa sobre otras materias, a la vista de la literalidad del art. 8.3, sería competencia:

- si rectifica el acto del inferior, de las Salas, y esto por medio del art. 10.1 a).

-si confirma, de los Juzgados, por razón del propio art. 8.3"[54].

Por lo que se refiere ya a la Administración instrumental autonómica, el apartado transcrito también despierta importantes dudas sobre cuáles son los "organismos, Entes, entidades o corporaciones de derecho público, cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional" previstos en el art. 8.3. En principio, todos los actos de la Administración institucional local y autonómica serán supervisados por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, aunque puedan desarrollar importantes competencias, especialmente sus

54. "La competencia en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Juzgados. Competencia por razón de la materia y territorial (y II)", *Actualidad Administrativa*, núm. 14, 1999, p. 394.

órganos centrales[55]. Respecto a los actos de fiscalización dictados por órganos superiores deberá seguirse, a mi juicio, el planteamiento ya visto para los actos fiscalizadores de la Administración periférica autonómica[56].

c) Actos de la Administración General del Estado y de sus entidades instrumentales.

De nuevo, hay que acudir al art. 8.3 de la LJ, por lo que, como criterio general, ha de recordarse la regla en virtud de la cual los actos de la Administración periférica del Estado son competencia de los Juzgados, así como los actos de fiscalización que dicten otras autoridades siempre que los confirmen. Es decir, los únicos actos de órganos centrales de la Administración General que serán objeto de enjuiciamiento por parte de los Juzgados serán los que ratifiquen lo decidido por autoridades periféricas.

En esta línea, las reticencias del legislador para que los Juzgados conozcan de actos de autoridades estatales son bien visibles en el segundo párrafo del art. 8.3 de la LJ, según el cual "se exceptúan los actos de cuantía superior a 10 millones de pesetas dictados por la Administración periférica del Estado y los organismos públicos estatales cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional, o cuando se dicten en ejercicio de sus competencias sobre el dominio público, obras públicas del Estado, expropiación forzosa o propiedades especiales". Parece lógico adoptar de entrada un criterio interpretativo restrictivo respecto a esta claúsula, que fue incluida en el Senado[57].

Pero donde los problemas interpretativos se han revelado como más importantes ha sido en el ámbito de los organismos y entes dependientes de la Administración General del Estado. En concreto, la duda se ha planteado a la hora de identificar el Tribunal competente para resolver los recursos frente a actos de las autoridades periféricas de Organismos Públicos estatales, siendo significativos, por su elevada litigiosidad, los actos dictados en materia de recaudación de la Seguridad Social por las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social. Ciertamente, no tiene sentido que los actos de cualquier autoridad estatal de ámbito provincial sean competencia de los Juzgados provinciales y, sin embargo, no lo sean en la interpretación dominante, y más conforme a la letra

---

55. Discrepo, en definitiva, de la posición de M. BALERIOLA SALVO ("El órgano jurisdiccional competente en materia de contratación administrativa y de responsabilidad patrimonial del Servicio Andaluz de la Salud, en el seno de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", *La Ley*, de 4 de junio de 1999, pp. 15-16), quien sostiene que es competencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía resolver los recursos planteados contra actos del Director-Gerente del Servicio Andaluz de la Salud, al abogar por la aplicación analógica de la regla que asigna a los Juzgados la competencia de conocer los actos de los Organismos estatales que no tengan competencia en todo el territorio nacional. Con carácter general, asume este punto de vista J. GONZALEZ PEREZ, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, I, Civitas, Madrid, 1998, p. 356. Compartimos, por el contrario, las apreciaciones que efectúan J.A. XIOL y Yolanda BARDAJI, "Cincuenta notas...,cit", p. 3, quienes expresan que "a pesar de que la LJCA omite una precisión que hubiera sido conveniente, en el art. 8.3 I deben entenderse incluidos los organismos autonómicos citados, dado que por territorio nacional se entiende el de España (art. 19 CE)".

56. En este punto, disiento de REQUERO IBAÑEZ ("La competencia...,cit", pp. 398-399), quien estima que el art. 8.3 está pensando únicamente en los Organismos públicos estatales. De hecho, este mismo autor define muy bien la tesis opuesta a la que él mismo defiende de la forma siguiente: "[...] de no seguirse el criterio que se ha apuntado, es claro que los Juzgados serían los competentes para conocer de los recursos contra los actos de los órganos superiores cuando por vía de recurso o fiscalización, confirmen los actos de esos organismos instrumentales que de ellos dependen. Ahora bien, si rectifican, sería de aplicación ya el art. 10.1 a), salvo, entiendo, que se trate de las materias del art. 8.1 y 2". Puede citarse a favor de la interpretación que se asume en este trabajo la Circular 1/98 del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón sobre las medidas a adoptar como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Así, respecto a los Organismos autónomos, "en caso de que haya existido un recurso ordinario, debe señalarse que si este se ha confirmado íntegramente el acto se atiende al órgano inferior, mientras que si no lo ha confirmado integramente se atiende al órgano superior".

57. DELGADO PIQUERAS, "Los órganos...,cit", p. 103, se refiere en concreto a la expresión legal "propiedades especiales", incluyendo dentro de la misma exclusivamente a los bienes demaniales y propiedades públicas. No obstante, esta interpretación restringida se opone a la que se desarrolló tras la reforma de la LJ de 1956 por la Ley de 17 de marzo de 1973 en la que se atribuyó a las Audiencias Territoriales competencias en materia de propiedades especiales. En este sentido, vid. J. GONZALEZ PEREZ, *Comentarios...,cit,* I, p. 369, quien estima que la razón de tal entendimiento de la citada mención legal estribaba en descargar de asuntos a los órganos superiores de la Jurisdicción. Con todo, resulta claro el carácter arcaico de la expresión legal analizada y la conveniencia de su sustitución, *de lege ferenda*, por la de propiedades públicas.

del art. 8.3, los actos de las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social[58]. Sin embargo, el texto de la Ley no parece admitir una interpretación que permitiera residenciar los recursos contra dichos actos en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

C) Las materias reservadas al procedimiento abreviado.

a) Introducción

Tras el análisis sumario de las cuestiones que, con carácter general, han de ventilar los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, es posible ya analizar los supuestos concretos que se resuelven siguiendo el procedimiento abreviado.

En este sentido, como se ha visto, la voluntad de reducir las cuestiones sometidas al procedimiento abreviado se plasmó en la delimitación material que ofrece el art. 78.1 LJ, según el cual dicho procedimiento será objeto de aplicación cuando la cuantía de los recursos 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 servicios de los funcionarios públicos de carrera. Se trata, por tanto, de dos presupuestos alternativos, puesto que basta con que se cumpla uno de ellos para que sea de aplicación el procedimiento abreviado. Interesa, por tanto, referirse específicamente a cada uno de ellos.

b) Los asuntos de cuantía menor a 500.000 pesetas

Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo cuando, dentro de sus competencias generales, resuelvan recursos de cuantía inferior a 500.000 pesetas deberán observar el procedimiento abreviado.

Como primera precisión, debe matizarse que este procedimiento está reservado a los procedimientos de cuantía limitada, pero determinable, de modo que, según opinión doctrinal, los asuntos de cuantía indeterminada no serán de incumbencia de estos órganos jurisdiccionales[59]. Naturalmente, habrá que excluir de esta regla las materias de personal que, en todo caso, se sujetarán al procedimiento abreviado, con la salvedad de los actos de nacimiento o extinción de las relaciones funcionariales.

Así las cosas, se comprenderá que la determinación de la cuantía del recurso haya pasado de ser una "cuestión menor" (en expresión doctrinal y jurisprudencial) a convertirse en un problema de gran importancia para identificar el procedimiento aplicable o para determinar otras importantes consecuencias en el ámbito de la Jurisdicción contencioso-administrativa, como la competencia de los Juzgados (recuérdense las limitaciones cuantitativas existentes en los tres primeros apartados del art. 8) o la procedencia de determinados recursos[60].

---

58. Defienden la competencia de los Juzgados Mª. Fª. MIJARES GARCIA-PELAYO, "La competencia para la revisión judicial de los actos de recaudación de la Seguridad Social en la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", *La Ley*, de 14 de junio de 1999, pp. 15-16; y J.M. CHAMORRO GONZALEZ, "El diseño competencial del orden jurisdiccional contencioso-administrativo establecido por la Ley 29/1998, de 13 de julio", *REDA*, núm. 102, 1999, p. 223.

59. En esta dirección, vid. R. DIAZ ROCA, "El procedimiento...,cit", p. 2; y, de modo especial, J.A. XIOL y Yolanda BARDAJI, "Cincuenta...,cit", pp. 2-3, quienes aportan hasta tres argumentos, a saber: a) los asuntos de cuantía indeterminada se estiman de cuantía superior a efectos de la admisibilidad de los recursos de casación y apelación; b) los asuntos de cuantía indeterminada pueden ser de gran importancia, afectando, por ejemplo, a derechos fundamentales, y c) en el proceso civil los asuntos de cuantía indeterminada se encauzan a través del proceso ordinario.

60. Vid. E. ORTEGA MARTIN, en E. ARNALDO ALCUBILLA y R. FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción,...,cit,* p. 601, quien, a partir de la nueva realidad legislativa, opina que "el estado de cosas que aquella doctrina describía ha cambiado". Por ello, parece razonable la iniciativa de la Sección de Administrativo del Colegio de Abogados de Zaragoza (*Boletín de los Colegios de Abogados de Aragón,* núm. 146, 1999, pp. 24 y 25) en el sentido de sugerir a los Letrados ejercientes en dicho Colegio que, respecto a los asuntos de cuantía determinable, se añada al escrito de demanda una justificación que sirva de apoyo a la forma de interposición del recurso y a la elección del procedimiento.

A partir de lo expuesto, cobra gran importancia examinar las previsiones de la LJ atinentes a la cuantificación del recurso, lo que se contempla en el Capítulo IV del Título III, que comprende los arts. 40 a 43.

La primera idea que debe retenerse es la competencia judicial para determinar la cuantía, oídas las partes, bien en sus escritos de demanda y contestación, bien en escrito formulado a requerimiento del propio Juez en caso de omisión de este extremo en la demanda. La falta de acuerdo del demandado con lo expresado por el demandante da lugar a un incidente que deberá resolver el Juez mediante Auto con arreglo a las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC)[61]. Ahora bien, como se verá más adelante, no resulta lógico entender que, en el seno del procedimiento abreviado, sea de aplicación este incidente, habida cuenta de la existencia de una previsión específica dirigida a posibilitar la impugnación del procedimiento por razón de la cuantía en los términos en que más adelante se informará.

La segunda observación importante tiene que ver con la influencia que la pluralidad de demandantes y de pretensiones puede suponer para la cuantificación del recurso. Obviamente, la cuantía del recurso se corresponde con el valor económico de la pretensión. A partir de este enunciado general, el art. 41.2 de la LJ expresa que, en caso de pluralidad de demandantes, ha de atenderse al valor económico de la pretensión deducida por cada uno de ellos, y no a su suma[62].

Mayor complejidad interpretativa se produce en los supuestos de acumulación o de ampliación, puesto que 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 de apelación" (art. 41.3)[63]. Ahora bien, si a efectos de decidir sobre la admisibilidad de los recursos no procede sumar las pretensiones, ¿cuál es la regla que ha de aplicarse a efectos de determinar qué órgano jurisdiccional es competente? En mi opinión, parece defendible aplicar para dilucidar estos problemas la regla general y no la excepción, de modo que la suma del valor de las pretensiones sí que sea decisiva en la identificación del Tribunal o Juzgado competente[64]. Ello es así por la aplicación del principio *Ubi lex no distinguire no distinguit, nec nos distinguire debemus* (Donde la Ley no distingue no debemos distinguir nosotros). Igualmente, la finalidad de la excepción de la regla de sumar todas las pretensiones está en línea con el objetivo de no recargar el trabajo de los Tribunales superiores con el enjuiciamiento de asuntos ya resueltos con anterioridad, objetivo que no existe a la hora de repartir la competencia por razón de la materia entre los diversos órganos jurisdiccionales.

Asimismo, importa destacar que la LJ se remite a la legislación procesal civil a efectos de cuantificar económicamente las pretensiones, si bien introduce una serie de especialidades que se aplicarán con preferencia a la LEC[65]. Así, por un lado, se especifica la valoración que procede cuando, junto a la anulación de un acto, se demanda el reconocimiento de una situación juridica individualizada, cuya cuantificación variará en función de si la Administración hubiera reconocido, o no, parcialmente la pretensión.

---

61. Contra la fijación judicial de la cuantía no procederá, en principio, recurso alguno, no obstante lo cual, el art. 40.4 de la LJ admite que el recurso de queja pueda fundarse en la indebida determinación de la cuantía del recurso.

62. J. GONZALEZ PEREZ, *Comentarios...,cit, I*, p. 866, entiende que este supuesto implica la existencia de varios demandantes que postulan distintas pretensiones, puesto que la regla contenida en el art. 41.2 "no tendría sentido en los supuestos de una sola pretensión deducida por varios sujetos. Si el proceso tiene por objeto una pretensión única deducida por varios sujetos, la cuantía vendrá dada por el valor de la pretensión".

63. Nuevamente, J. GONZALEZ PEREZ, *Comentarios...,cit, I,* p. 865, aporta una explicación muy interesante, al entender que en este caso, a diferencia de lo previsto en el apartado 2, existe un único demandante con pluralidad de pretensiones.

64. Distinto es el criterio de J.A. XIOL y Yolanda BARDAJI, "Cincuenta...,cit", pp. 4.

65. No es esta la opinión del Magistrado E. ORTEGA, en E. ARNALDO ALCUBILLA y R. FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción...,cit*, p. 613, quien considera de preferente aplicación a la Ley de Enjuiciamiento Civil. Por el contrario, J. GONZALEZ PEREZ, *Comentarios...,cit,* I, p. 858, recuerda que la Jurisprudencia aplica prioritariamente a dicha Norma procesal civil, no sólo las previsiones de la LJ, sino también las reglas de valoración contenidas en algunos Reglamentos.

Finalmente, se reputan de cuantía indeterminada una serie de recursos, como los planteados contra disposiciones generales o en relación a derechos o sanciones no susceptibles de valoración económica en materia funcionarial, aunque en la mayoría de los casos no se produce incidencia en el ámbito de aplicación del procedimiento abreviado[66]. Ello es así, porque las disposiciones generales no son de incumbencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (y, por tanto, no procede seguir con ellos el procedimiento abreviado), sin perjuicio de la equívoca alusión a las "disposiciones" existente en el art. 8.3[67]. Por otro lado, los asuntos de personal que entran dentro de la esfera de responsabilidades de los Juzgados deben en todo caso seguir el procedimiento abreviado, pues no existe en ese caso límite cuantitativo alguno. Mayores problemas plantea la aplicación de la regla en la que se establece que las pretensiones mixtas serán indeterminadas, lo que puede implicar la sustracción del procedimiento abreviado de las resoluciones sancionadoras que conlleven, no sólo multas o sanciones económicas, sino además la privación de derechos[68]. A esta solución coadyuvaría posiblemente la imposibilidad legal de acumular pretensiones que den lugar al desarrollo de procedimientos diferenciados, "salvo que, en solución del conflicto, se acepte su tramitación por el procedimiento más amplio o general"[69].

c) Los asuntos en materia de personal

La diferenciación procesal de los asuntos en materia de personal tiene cierta tradición en la Jurisdicción contencioso-administrativa, no sólo en lo que respecta a la procedencia o exclusión de determinados de recursos, sino en la previsión de un procedimiento especial en la LJ de 1956. Dicho procedimiento especial ha desaparecido en la LJ vigente -no obstante, la existencia algunas reglas especiales en estos casos-, pero los asuntos de personal constituyen un criterio de determinación de competencia entre los diversos Juzgados y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo y de caracterización del régimen de recursos.

Así, por lo que respecta al procedimiento abreviado, el art. 78 reza que se sujetarán a sus trámites los asuntos en materia de personal "que no se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera". Ocurre que en la LJ no se define estrictamente qué ha entenderse por los referidos asuntos de personal, por lo que ha de acudirse a la Jurisprudencia que se ha pronunciado sobre el particular aunque para resolver problemáticas diferentes como el acceso al recurso de casación[70]. De entrada, los Tribunales han incluido en esta expresión "todas aquellas incidencias y vicisitudes de la relación funcionarial" (STC 35/1990, de 1 de marzo), junto a los recursos planteados con relación a los procesos selectivos funcionariales y a los actos de aplicación de régimen de clases pasivas[71]. No puede entenderse sin embargo que la impugnación de la intervención

---

66. E. ORTEGA, en E. ARNALDO y R. FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción...,cit,* p. 611, señala que la Jurisprudencia ha entendido que en determinados supuestos no cabe entender indeterminada su cuantía. Entre ellos, cita dos casos de indudable competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, como son las licencias (la cuantía consiste en el valor de las obras proyectadas) y la declaración de ruina (el valor de la construcción).

67. A raíz de lo previsto en el art. 8.3, cabe preguntarse si la impugnación de disposiciones generales que pueden dictar algunos Organismos Públicos entrarían dentro de las competencias de los Juzgados. Repárese a este respecto en la eventual impugnación de ciertos reglamentos universitarios, que pueden incidir directamente en el estatuto jurídico de los miembros de la Comunidad universitaria.

68. Se refieren a este caso ALVAREZ-CIENFUEGOS SUAREZ y GONZALEZ-RIVAS*, Análisis teórico y jurisprudencial de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 233, y J. CHAMORRO, "El diseño...,cit", p. 224.

69. LESMES, en ARNALDO y FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción...,cit,* p. 579, quien trae a colación lo previsto en el art. 154.3 de la LEC.

70. I. BORRAJO, en *REDA*, núm. 100, 1998, p. 567, precisa que la noción amplia derivada de esta Jurisprudencia, aunque no sea trasladable automáticamente, posiblemente prosperará también en esta nueva tesitura.

71. Vid. F. ROSADO PACHECHO, *El proceso en materia de personal,* M. Pons, Madrid, 1997, pp. 30-31, quien cita también Jurisprudencia que ha incluido los actos separables jurídico-administrativos de los trabajadores de la Administración sometidos a Derecho laboral. También aporta una notable casuística J. GONZALEZ PEREZ, *Comentarios...,cit, I,* pp. 348-349, señalando, por ejemplo, la exclusión de los contenciosos entre un Colegio profesional y sus colegiados (STS de 26 de enero de 1996. Ar. 775) o las relaciones de puestos de trabajo (SSTS de 19 de febrero de 1996 y 28 de mayo de 1996, Ar. 2640 y 4563).

Entre las decisiones recientes que incluyen dentro de la materia de personal el régimen de clases pasivas, vid. Auto de 25 de enero de 1999 -Ar. 2488- (Ponente: Excmo. Sr. García-Ramos Iturralde).

administrativa desplegada respecto a las relaciones laborales entre particulares pueda ser considerada una cuestión de personal a estos efectos, ya que no tiene por objeto una relación de servicios con la propia Administración.

Ciertamente, el art. 78.2 no remite todos los asuntos en materia de personal al procedimiento abreviado, sino sólo aquellos que no supongan nacimiento o extinción de la relación de servicios de los funcionarios de carrera. Tal previsión, coincidente con las menciones legales similares incluidas en los apartados 8.1 y 8.2, y estimada por algunos autores, en consecuencia, como innecesaria[72], supone conferir a otras instancias la resolución de impugnación de los procesos selectivos de funcionarios de carrera, así como de los procedimientos que supongan la pérdida de esa condición de funcionario.

Obviamente, debe excluirse de esta excepción el nacimiento o extinción de la relación de servicios del personal eventual o interino, dado que no encajan en el concepto legal de funcionario de carrera, que se caracteriza precisamente por su derecho al cargo por contraposición a los integrantes de las categorías anteriores[73].

5.- Procedimiento abreviado y procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales.

Dentro de los procedimientos especiales, la LJ, en sus arts 114 a 122 (ambos inclusive), ha regulado un procedimiento de tutela de derechos fundamentales, lo que ha supuesto la derogación de cuatro preceptos de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de Derechos Fundamentales de la Persona. La regulación vigente presenta, a grandes rasgos, una línea continuista con la normativa derogada[74], estableciendo un procedimiento basado en la cognición limitada y en la celeridad[75].

Ha sido el profesor MARTIN REBOLLO quien ha fijado el punto de atención en las relaciones entre el procedimiento abreviado -que también se inspira en el principio de celeridad- y el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales de la persona[76]. En concreto, se plantea si el recurrente podrá optar por un procedimiento u otro (o por ambos a la vez), en caso de ser legalmente posible en razón de su cuantía o materia, y cuáles serían las consecuencias de una sentencia en cada uno de ellos. Parece que, para resolver este asunto, habrá que partir de las soluciones adoptadas en la regulación anterior, según las cua-

---

72. En este sentido, se pronuncia C. LESMES SERRANO, en E. ARNALDO ALCUBILLA y R. FERNANDEZ VALVERDE (Dirs), *Jurisdicción...,cit,* p. 854. Sin embargo, la compleja claúsula del art. 8.3 ampara las competencias de los Juzgados sobre determinados Entes institucionales que quizá pudieran adoptar decisiones relativas al nacimiento o extinción de la relación de servicios de funcionarios públicos.

73. Vid. I. MARTINEZ DE PISON APARICIO, *Régimen jurídico de la función pública y el derecho al cargo*, Univ. Complutense-Civitas, Madrid, 1995, pp. 155 y ss.

74. Este carácter poco innovador es puesto de relieve por G. FERNANDEZ FARRERES, "El procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona en la nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", *Cuadernos de Derecho Público,* núm. 4, 1998, pp. 177 y ss. Sin embargo, otros autores, en línea con el Preámbulo de la LJ, han subrayado las innovaciones. Así, el Magistrado R. SASTRE LEGIDO, "La protección de los derechos fundamentales de la persona en la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", *La Ley*, núm. 4686, 1998, p. 2, ha puesto de relieve las novedades, a saber: a) no hay regulación especial de medidas cautelares, aplicándose el régimen general: b) no hay disciplina específica del régimen de costas procesales; c) se amplía el objeto del proceso a las pretensiones relacionadas con la inactividad de la Administración y con sus vías de hecho; d) se contempla expresamente la necesidad de que en el escrito de interposición se justifique "de manera concisa los argumentos sustanciales que den fundamento al recurso", así como la posibilidad de acordar por auto la inadmisión del recurso, previa la celebración de una comparecencia; e) se confirma la preferencia de este recurso, siendo a estos efectos el mes de agosto hábil, y f) las sentencias son apelables siempre y en un solo efecto.

75. J. TORNOS MAS, "Procedimientos...,cit", p. 512, señala que las reseñadas (celeridad y cognición limitada) son las notas más destacadas del procedimiento especial.

76. MARTIN REBOLLO, *Código de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 146, ha expresado lo siguiente: "Si el principio de preferencia debe interpretarse como prioridad absoluta, el principio de sumariedad a que alude el art. 53.2 equivale aquí -dice también el CGPJ- a un proceso ágil y rápido. Desde estos postulados la cuestión es saber si el procedimiento especial de este Capítulo es más ágil y rápido que el procedimiento abreviado del art. 78 -que no estaba previsto en el inicial Proyecto de Ley- y si, en el caso de que sea posible por razón de la materia o la cuantía reconducir el proceso a aquel procedimiento, cabe entonces elegir en función del resultado temporal constatado".

les la interposición de ambos recursos (el ordinario y el sumario) no producía litispendencia y la sentencia del procedimiento especial sólo suponía efectos de cosa juzgada respecto a los derechos fundamentales en los términos debatidos en el proceso[77]. La duda que surge, con la nueva regulación, consiste en valorar los posibles efectos de una eventual primera sentencia desestimatoria en el procedimiento abreviado sobre el proceso especial en materia de derechos fundamentales de la persona.

IV.- EL PROCEDIMIENTO: LA PREPARACION DE LA VISTA

1.- Importancia de las actuaciones anteriores a la vista

Dentro del procedimiento abreviado, tienen una gran importancia, a pesar de su fragmentaria regulación, las actuaciones previas al acto de la vista, toda vez que su correcta realización permitirá que se desarrolle ésta adecuadamente. Estas actuaciones preliminares aparecen delimitadas en los apartados 2, 3 y 4 del reiteradamente citado art. 78, pudiendo identificarse las siguientes fases: la presentación de la demanda, la decisión sobre su admisión y, en caso de producirse dicha admisión, su traslado a la Administración, la reclamación del expediente y la citación de las partes al acto de la vista.

2.- Demanda

Lo primero que debe señalarse es que este procedimiento se inicia mediante demanda de modo obligatorio, lo que contrasta con lo contemplado para el procedimiento seguido en primera o única instancia (al que se denominará convencionalmente "ordinario") en el que únicamente en ciertos supuestos el demandante puede prescindir de iniciar el proceso en virtud de recurso. En todo caso, la concentración en un solo documento del escrito de interposición y la demanda obligará al demandante, no sólo a delimitar el acto o disposición impugnada, sino también a fijar la pretensión judicialmente reclamada[78].

Desde el punto de vista formal, parece que será aplicable el art. 56 LJ, que obliga a que en la demanda se consignen con la debida separación los hechos, los fundamentos de derecho y las pretensiones, aunque el mencionado requisito no puede ser valorado estrictamente en atención a la Jurisprudencia[79]. Asimismo, los defectos procesales, cuya subsanación fuese factible, deberían poder ser convalidados en aplicación del art. 56.2 de la LJ[80].

---

77. BENSUSAN, "Consideraciones...,cit", p. 512. Con anterioridad a la LJ de 1998, estudió estos problemas J.A. RAZQUIN LIZARRAGA, "Agotamiento de la vía judicial previa y coexistencia del proceso especial de la Ley 62/1978 y el contencioso-administrativo ordinario", *REDA*, núm. 67, 1990, pp. 455-456, quien analiza la producción de efectos parciales de cosa juzgada (referidos a los derechos fundamentales alegados) como consecuencia de sentencias desestimatorias de los recursos especiales. Por su parte, la sentencia estimatoria de un recurso especial dejará sin contenido el recurso ordinario.

78. C. LESMES SERRANO, en E. ARNALDO ALCUBILLA y R. FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción...,cit,* p. 858, afirma que este escrito de demanda se distingue del previsto para el proceso ordinario en que en el procedimiento abreviado el actor puede introducir con posterioridad a la formalización del escrito de demanda cuestiones nuevas o motivos de impugnación, lo que no puede ocurrir tras el escrito de demanda en el proceso ordinario sin incurrir en desviación procesal.

79. STS de 14 de octubre de 1998 -Ar. 7989-. Más aún, el Magistrado C. LESMES, en E. ARNALDO ALCUBILLA y R. FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción...,cit,* p. 860, entiende incluso que si "la demanda omite la súplica [...]", ello, "sin embargo, no conduce a la inadmisibilidad, como ocurría en la LJCA de 1956, sino que el Juez, tras examinar la demanda de oficio, debe requerir a la parte actora para que subsane esta falta...".

80. Se plantea esta duda BORRAJO, en *REDA* núm. 100, 1998, p. 569, quien se inclina por admitir la posibilidad de subsanación. Por su parte, F. SAINZ MORENO, "El procedimiento...,cit", p. 368, afirma que, en este momento inicial, el Juez puede advertir la existencia de un vicio subsanable, en cuyo caso deberá dictar una providencia concediendo un plazo de diez días para la subsanación (art. 138.2).

Junto a la demanda, habrán de acompañarse los documentos a que se refiere el art. 45. 2 de la LJ, así como aquellos otros en que el actor fundamente su derecho. De ambos tipos de documentos es preciso formular alguna observación.

Por lo que respecta al mencionado art. 45.2, dicho precepto alude a la copia del acto o disposición impugnados y a los documentos acreditativos de la representación del compareciente, de su legitimación y del cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones para personas jurídicas[81]. Resulta lógico entender que la falta de presentación podrá ser subsanada en un plazo de diez días de acuerdo con el art. 45.3[82], a pesar que la nueva Ley parece haber reforzado el requisito de la autorización corporativa[83].

La alusión legal a la preceptiva presentación de los documentos en que se fundamenten las pretensiones de la demanda se relaciona con el deber general de acompañar los correspondientes documentos junto a la demanda a efectos de la correcta práctica de la prueba documental, tal y como prevén las reglas generales de los procesos contencioso-administrativo y civil (arts. 56.3 LJ y 504 de la Ley de Enjuiciamiento Civil). No obstante lo dicho, la ausencia del expediente en el momento de redactar la demanda debe llevar a admitir la posible presentación de documentos en la vista, al menos, en los casos previstos en el art. 56.4 de la LJ y en el art. 506 de la LEC[84].

Desde el punto de vista de la actividad probatoria, debe señalarse que se eliminó de la redacción definitiva del precepto la posibilidad de solicitar mediante "otrosí" los medios de prueba que estimase oportuno el demandante, facultad que sí se reconocía en la versión del Proyecto de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados[85]. Es, preciso, esperar por

---

81. GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ, *Curso...,cit, II*, p. 621, se refieren en concreto a la necesidad de informe de letrado que recoge el art. 45 del Texto Refundido de Régimen Local.

82. J. GONZALEZ PEREZ, "Procedimiento...,cit", p. 103, critica severamente la desaparición de la existencia de un plazo para subsanar defectos subsanables, que se preveía en el art. 78 del Proyecto de Ley en la redacción aprobada por el Congreso y que desapareció tras su paso para el Senado. No obstante, ya se ha aludido a la opinión de BORRAJO y SAINZ MORENO en orden a admitir la regla general de subsanación.

83. Hay que tener en cuenta la nueva distribución de competencias para el ejercicio de acciones existente en la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 11/1999, de 21 de abril), producida como consecuencia del llamado "Pacto Local", que habilita al Alcalde para el ejercicio de acciones en la esfera de sus atribuciones y, en caso de urgencia, en materias de competencia del Pleno. Una positiva valoración de esta novedad puede verse en M. AYUSO RUIZ-TOLEDO, "El Pacto Local en la Ley de Bases de Régimen Local: atribuciones del Alcalde y del Pleno Municipal", *Revista Valenciana d´Estudis Autonòmics,* núm. 26, 1999, pp. 244-245.

Con todo, en la Jurisprudencia, se permite la convalidación de una anomalía de este carácter, pudiendo citarse la STS de 11 de noviembre de 1998 -Ar. 9024- que acepta la posible subsanación de este defecto. Muy recientemente, cabe citar la STS de 1 de marzo de 1999 -Ar. 2734-, Ponente: Excmo. Sr. Martín González, en la que se declara la inadmisibilidad del recurso por no haber subsanado defectos de esta naturaleza. Por su parte, la STS de 4 de febrero de 1999 -Ar. 2324-, Ponente: Excmo. Sr. Cancer Lalanne, con un planteamiento similar, declara la existencia de una causa de inadmisibilidad, que no se ha subsanado, del siguiente modo:

"[...] no se ha probado que el órgano a quien, dentro de la persona jurídica que entablaba el recurso, correspondía manifestar la voluntad de la misma para impugnar el concreto acto administrativo que constituye el objeto de este pleito, hubiera adoptado el correspondiente acuerdo capaz de implicar a todos los miembros o personas físicas componentes de la Confederación. Por ello hay que concluir, con que no se había integrado suficientemente la capacidad de la persona jurídica demandante, por lo que debe prosperar la excepción de inadmisibilidad opuesta por la representación estatal".

84. Piénsese que el art. 56.4 de la LJ permite la presentación de documentos al demandante cuando tengan por objeto desvirtuar alegaciones contenidas en la contestación a la demanda y que pongan de manifiesto disconformidad con los hechos, "antes de la citación de vista o conclusiones". En este punto, cabe notar que, habida cuenta de que la contestación se realiza de forma oral en el acto de la vista, será en esta fase procesal (la de la vista) cuando pueda aplicarse este precepto, puesto que sólo en aquel momento el demandante conocerá las alegaciones de la parte demandada.

85. En la redacción dada por el Congreso de los Diputados al art. 78, en lo que respecta a los medios de prueba, no se obligaba a fijar los puntos de hecho sobre los que debía versar la prueba, tal y como se exigía en la LJ de 1956 y se preceptúa, para el procedimiento ordinario, en el art. 60 de la vigente norma procesal administrativa. Precisamente, y de modo muy reciente, el Tribunal Supremo, mediante Auto de 19 de junio de 1998 (rec. núm. 220/1997), ha declarado que la falta de determinación de estos puntos de hecho implica la improcedencia del recibimiento a prueba solicitado. No obstante, Mª del Carmen BERNAL LOPEZ, "La prueba en el recurso contencioso-administrativo en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13 de julio de 1998", *La Ley* de 27 de enero de 1999, p. 15, señala que, en caso de producirse la inadmisión, "al recurrir en súplica es posible subsanar tal defecto y fijar en el escrito formulando súplica los puntos de hecho, quedando a la discrecionalidad del órgano judicial su concesión, que viene siendo favorable, con el fin de evitar la indefensión de la parte por falta de medios para probar su derecho".

tanto, y al margen de lo tratado para los documentos justificativos del derecho reclamado por el demandante, al acto de la vista para proponer y practicar la prueba.

Finalmente, cabe señalar que, aunque se suprimió expresamente la posibilidad de pedir medidas cautelares en la tramitación del precepto en el Senado del artículo regulador del procedimiento abreviado, nada impide, en interpretación doctrinal unánime[86], solicitar tales medidas de acuerdo con las reglas generales de los arts. 129-136, incluso, antes de la demanda en los supuestos en que esta posibilidad es admitida[87].

3.- Admisión

La admisión de la demanda deberá hacerse mediante providencia, "previo examen de su jurisdicción y competencia objetiva". Comentando este inciso legal, que delimita el enjuiciamiento del Juez en este momento inicial, la mayoría de los exegetas de la LJ entienden que dicho examen necesariamente debe extenderse a la competencia territorial, habida cuenta de los términos en que se expresa el art. 7.2, precepto que declara el carácter improrrogable de la competencia de los Tribunales y Juzgados del orden jurisdiccional contencioso-administrativo[88]. También, parece razonable que el Juez se pronuncie sobre si procede, o no, seguir el procedimiento abreviado[89]. Sin embargo, y por el contrario, lo que parece claro es que el Juez no podrá entrar a valorar la concurrencia de otras causas de inadmisión y, en concreto, de las delimitadas en el art. 51 de la LJ[90].

---

86. Vid. J. GONZALEZ PEREZ, "Procedimiento...,cit", p. 102.

87. La naturaleza del proceso abreviado quizá lo haga especialmente apropiado para la adopción de las llamadas medidas provisionalísimas (o también cautelarísimas, como dice el Auto del Juzgado de Zaragoza nº. 2 de 3 de septiembre de 1999, Boletín Oficial de Aragón de 7 de septiembre), ahora incorporadas a la legislación procesal administrativa en el art. 135 de la LJ. En dicho precepto, y cuando concurran "circunstancias de especial urgencia", el Juez podrá adoptar las medidas procedentes *inaudita parte*, si bien en la misma resolución habrá de convocarse a las partes a una comparecencia, que tendrá que celebrarse dentro de los tres días siguientes, decidiéndose sobre el levantamiento, mantenimiento o modificación de la medida adoptada. Con anterioridad, para adoptar medidas cautelares previas al incidente de suspensión, había que aplicar, por vía de supletoriedad, el art. 1428 de la LEC. Sobre el particular, vid. la valoración positiva que le merece el precepto de la LJ a J.M. SALA ARQUER, "La adopción de medidas cautelares con carácter urgente", *Justicia Administrativa*, 1999, número monográfico referido a la *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, pp. 205 y ss, quien, por lo demás, entiende que la regulación vigente no establece, tanto medidas provisionalísimas, sino medidas cautelares en sentido estricto con la particularidad de la falta de audiencia previa a la Administración. En la misma línea de pensamiento se sitúa A. CALONGE VELAZQUEZ, "Medidas cautelares de urgencia", *La Ley*, núm. 4890, 1999, para quien las medidas contempladas en el art. 135 de la LJ son medidas cautelares propiamente dichas y no medidas precautelares o provisionalísimas.

Con todo, lo anterior debe entenderse naturalmente, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 136 de la LJ respecto a los procesos planteados en materia de inactividad administrativa y en relación con vías de hecho, que podrán solicitarse "antes de la interposición del recurso" (en el caso del procedimiento abreviado, antes de la demanda), tramitándose por lo previsto en el art. 135.

Finalmente, y por lo que respecta a las medidas cautelares provisionalísimas, llama la atención que no se haya regulado en la LJ una medida provisionalísima (que había sido confirmada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de mayo de 1996) consistente en impedir, como regla general, ejecutar un acto administrativo, mientras se tramita el incidente o se resuelve la petición de medida cautelar. Explican esta cuestión E. GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ, *Curso...,cit, II*, p. 630.

88. Vid. I. BORRAJO, en *REDA*, núm. 1000, 1998, p. 569 y R. DIAZ ROCA, "El procedimiento...,cit", p. 3.

89. C. LESMES, en E. ARNALDO ALCUBILLA y R. FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción...,cit,* p. 863.

90. De este modo se pronuncia el Magistrado C. LESMES, en ARNALDO y R. FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción...,cit,* p. 863-864, quien expresa que, a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento abreviado, en el procedimiento ordinario este examen de la concurrencia de los presupuestos del art. 51 de la LJ se puede hacer antes de la formalización de la demanda y contestación o tras la presentación de las llamadas alegaciones previas. En igual línea, el Abogado del Estado F. RUIZ RISUEÑO, *El proceso contencioso-administrativo*, Colex, Madrid, 1998, p. 247. No obstante, resulta especialmente clarificadora la explicación de BORRAJO, que personalmente asumo (*REDA*, núm. 100, 1998, p 569): "[...] no parece que el Juzgado pueda inadmitir la demanda por carencia de fundamento (apartados 2 y 3 del art. 51). Basta con observar que antes de adoptar esa medida es preciso dar audiencia a las partes (art. 51.4), lo que en el procedimiento abreviado sólo cobra sentido en la vista pública. Y, una vez celebrada ésta, la existencia de precedentes desestimatorios o la evidencia de que no existe vía de hecho u obligación de hacer, conduce naturalmente a una sentencia desestimatoria, no a la inadmisión del recurso".

En contra de la tesis expuesta, vid. M. Pilar BENSUSAN MARTIN, "Consideraciones...,cit", p. 455, quien apela "al carácter global" que presenta la demanda en este procedimiento, y, en cierto modo, V. MORENO CATENA, *Comentarios...,cit*, p. 556.

En caso de que el Juez, tras este examen, llegara al convencimiento de su incompetencia deberá declarar la inadmisión de la demanda, sin perjuicio de que el actor pueda acudir a la jurisdicción u órgano competente[91]. En estos casos, y de acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, deberá darse audiencia a las partes sobre la posible causa de inadmisión[92].

Si el Juez, por el contrario, dicta providencia de admisión en la LJ no se impide la posible presentación de un recurso de súplica de acuerdo con lo contemplado en el art. 79 de la LJ, que, de ser estimado, podría dar lugar también a un auto de inadmisión[93].

4.- Reclamación del expediente y citación para la vista.

Tras la admisión de la demanda, se contemplan un conjunto de actuaciones debidas, a saber: el traslado de la demanda a la Administración y la reclamación del expediente, el emplazamiento de los interesados y la convocataria de la vista. De estas consecuencias de la puesta en marcha del procedimiento abreviado en necesario exponer alguna precisión.

A) Reclamación del expediente

En la misma providencia de admisión, debe acordarse el traslado de la demanda a la Administración, el mandato de remisión del expediente y la citación a la Administración y a las partes demandadas al acto de la vista.

Todos estos contenidos de la providencia de admisión están estrechamente vinculados, puesto que la remisión del expediente deberá hacerse antes de quince días de la fecha de celebración de la vista. De ahí que el Juez deba calcular un plazo de citación lo suficientemente amplio por si hubiere que hacer uso de sus facultades coercitivas con vistas a exigir el cumplimiento del deber de remitir el expediene en plazo y forma.

En todo caso, parece claro que no podrá celebrarse la vista si el expediente no obrase en poder del Juzgado, salvo que el demandante así lo quisiera[94]. No obstante, BORRAJO apunta que las consecuencias de la falta de aporte del expediente se plasmarían en el aspecto probatorio, de modo que se entenderían acreditados los hechos alegados por el demandante[95].

Finalmente, tiene algún interés notar que el art. 78 se refiere genéricamente a la Administración demandada a la hora de reclamar la remisión del expediente, lo que contrasta con una de las innovaciones del procedimiento ordinario en el que la reclamación ha de dirigirse al órgano concreto directamente vinculado a la pretensión que se demande (art. 48.1 de la LJ). Parece lógico aplicar también esta regla en el procedimiento abreviado, por lo que supone de individualización de eventuales responsabilidades en el supuesto de que se incumplan los deberes de aportar el expediente de modo adecuado.

---

91. Esta conclusión de F. RUIZ RISUEÑO, *El proceso...,cit*, p. 247, parece lógica.
92. Piénsese, por ejemplo, en la interpretación de conformidad con la Constitución que se operó en relación con la regulación del procedimiento en materia de personal en la LJ de 1956 para rechazar una eventual declaración de inadmisión *inaudita parte* (STC 119/1999, de 28 de junio). En todo caso, respecto a la falta de jurisdicción y a la falta de competencia del órgano judicial, la audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal es expresamente exigida en los arts. 5.2 y 7.2 de la LJ.
93. Tal y como opina R. DIAZ ROCA, "El procedimiento...,cit", p. 3.
94. Vid. J. GONZALEZ PEREZ, "Procedimiento...,cit", p. 104, quien, por lo demás, ha criticado la obligación legal de fijar día para la vista en la providencia de admisión, asegurando que era mucho más razonable la redacción del precepto que se aprobó en el Congreso de los Diputados. En igual línea, F. SAINZ MORENO, "Procedimiento...,cit", p. 369.
95. Este autor sugiere también que quepa "entender adecuado impedir que conteste la demanda" la Administración incumplidora de este deber (*REDA,* núm. 100, 1998, p. 573).

B) Citación para la vista y emplazamiento de las partes

En el requerimiento legal relativo a la citación de las partes personadas, se localizan grandes dudas interpretativas, ya que en este momento el Juez no podrá conocer la identidad de los interesados, salvo que se entienda exigible la carga de identificar a los codemandados en la demanda[96]. En todo caso, parece lógico interpretar que en la providencia habrá de ordenarse a la Administración que proceda a efectuar las citaciones a los interesados en los términos del art. 49 de la LJ y concordantes, de modo que, junto con el expediente, se acompañen los justificantes de dichas notificaciones. El Juzgado fiscalizará la corrección de dichos emplazamientos a la vista del expediente, debiendo requerir a la misma Administración que complete los emplazamientos a los sujetos que merezcan la condición de interesados si fuese necesario. Si no se hubiese podido realizar el emplazamiento en el domicilio de algún interesado, se procederá a la publicación de un edicto en el correspondiente diario oficial[97]. En línea con la responsabilidad del Juzgado en orden a la supervisión del correcto emplazamiento de los interesados, el órgano judicial deberá también completar, en su caso, las citaciones para el acto de la vista, una vez que se hubieran personado los sujetos interesados[98]. Por su parte, el emplazamiento de la Administración se realiza por la simple remisión del expediente (50.1), debiendo tenerse en cuenta que se considerará interesada a la Administración autora de una disposición general en caso de impugnación indirecta de la misma (art. 21.3 de la LJ)[99].

Recibido el expediente administrativo, debe darse traslado del mismo a las partes personadas en el proceso para que puedan hacer alegaciones en el acto de la vista. Sin embargo, para evitar dilaciones en el caso de existencia de una pluralidad de partes, lo razonable es poner el expediente a disposición de las partes en la Secretaría del Juzgado[100], quienes podrán solicitar que se complete el expediente de conformidad con lo contemplado en el art. 55 de la LJ.

IV.- LA REGULACION DEL ACTO DE LA VISTA

1.- Planteamiento

La exhaustiva regulación de la vista que dispensa el art. 78 contrasta con el ya reseñado régimen de los actos preparatorios, que se caracteriza por su parquedad normativa. Sin embargo, y a pesar de lo prolijo que resulta el régimen de la vista, su puesta en práctica no

---

96. Esta es la tesis interpretativa de I. BORRAJO, *REDA,* núm. 100, 1998, p. 571, según la cual existiría un deber de notificar directamente por parte del Juzgado a los interesados que tampoco liberaría a la Administración de practicar las eventuales notificaciones necesarias a partir de los datos que obren en el expediente. Por el contrario, BAENA, *Ley...,cit*, pp. 379-380, entiende que, a pesar del silencio legal, la Administración tiene la carga de emplazar a los interesados.

97. En este caso, LESMES, en ARNALDO ALCUBILLA y FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción...,cit,* p. 866, entiende que los emplazados mediante edictos podrán personarse "hasta el momento en que se remita el expediente al actor y a los interesados que se hubieran personado, para hacer alegaciones en el acto de la vista". Más adelante, este autor indica (p. 868) que "cuando algún interesado se persone con posterioridad al momento indicado en este artículo 78.4, también se le tendrá por parte pero sólo para los trámites no precluidos (art. 50.3 LJCA)". Sin embargo, V. MORENO CATENA, *Comentarios...,cit*, p. 558, afirma que es inaplicable el plazo de nueve días para la personación, puesto que "en el procedimiento abreviado no existe emplazamiento, sino citación, y cuando los interesados deberán comparecer será el día de la vista".

98. J.A. XIOL y Yolanda BARDAJI, "Cincuenta...,cit", pp. 5-6. Posición similar es mantenida por F.SAINZ MORENO, "El procedimiento...,cit", p. 370.

99. Mayores dificultades plantea la aplicación en el procedimiento abreviado, dada la concentración de trámites que se produce y la peculiar secuencia de las fases del procedimiento abreviado, del art. 54.4 de la LJ, que dice así:

"Si la Administración demandada fuere una Entidad local y no se hubiere personado en el proceso pese a haber sido emplazada, se le dará no obstante traslado de la demanda para que, en el plazo de veinte días, pueda designar representante en juicio o comunicar al Juez o Tribunal, por escrito, los fundamentos por los que estimare improcedente la pretensión del actor".

Critica este apartado, en cuanto parece asumirse una situación de "minoría de edad procesal" de los Entes locales, A. SANCHEZ BLANCO, *REDA,* núm. 100, 1998, p. 461.

100. SAINZ MORENO, "El procedimiento...,cit", p. 371.

deja de suscitar importantes problemas interpretativos. En todo caso, y a efectos expositivos, pueden enumerarse las siguientes secuencias en el desarrollo de la vista: a) inicio de la vista, b) alegaciones iniciales del demandante, c) debate sobre la concurrencia de presupuestos procesales, d) proposición y práctica de la prueba, y e) conclusiones. De tan complejo itinerario procesal debe dejarse constancia en el acta que al efecto debe redactar el Secretario, conteniendo los extremos requeridos en el art. 78.21[101]. Las discrepancias que surjan respecto al contenido del acta deberán ser resueltas por el Juez, sin que proceda recurso alguno contra su decisión. Aunque las actas pueden extenderse a través de medios mecánicos de reproducción, lo razonable sería que quedase constancia fidedigna de todo el desarrollo del acto de la vista, posibilidad que aparece reforzada en el Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil[102].

2.- La apertura de la vista

La vista debe celebrarse, en principio, en la fecha y momento comunicados en la notificación. Para su celebración, según indica el art. 78. 5, será necesario que comparezcan las partes "o alguna de ellas", siendo las consecuencias legales distintas si el ausente es el demandante o el demandado. Ello es así, porque si las partes no comparecen o no comparece el demandante, se le tendrá por desistido[103], imponiéndosele las costas[104]. Por el contrario, si es el demandado el que no asiste, la vista habrá de continuar, pues su incomparecencia no supone con carácter general la estimación del recurso[105].

En el desarrollo de la vista, son aplicables con carácter general las reglas incluidas en la LEC para este momento procesal, reglas que suponen otorgar a la vista el carácter de audiencia pública, salvo que el Juez por necesidad de salvaguardar la moral y el decoro decidiese lo contrario. La labor del titular del Juzgado se ve respaldada con la capacidad de llamar a la cuestión a los intervinientes *ex* art. 332 de la LEC, así como con la potestad de "invitar a los defensores de las partes, antes o después de los informes orales, a que concreten los hechos y puntualicen, aclaren o rectifiquen cuanto sea preciso para delimitar el objeto del

---

101. No cabe desconocer la importancia que va a tener el acta -cuya redacción es competencia del Secretario Judicial en los términos del art. 280 de la LOPJ- para documentar la actividad desarrollada en el procedimiento abreviado. Muy gráfico es a este respecto su minucioso contenido previsto en el apartado 21 del art. 78:

"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 asistan.

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:

1º Resumen suficiente de las de confesión y testifical.

2º 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.

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

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

5º Resumen de las declaraciones realizadas en la vista.

d) Conclusiones y peticiones concretas formuladas por las partes; en caso de 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".

102. Importa dejar constancia de lo previsto en el art. 186 del Proyecto de Ley:

"1. Las vistas se documentarán por medio de actas.

2. El desarrollo de la vista se registrará también en soporte apto para la grabación y reproducción del sonido y de la imagen, conforme a lo dispuesto en el artículo 147".

103. C. LESMES, en E. ARNALDO ALCUBILLA y R. FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción...,cit*, p. 868, defiende la inaplicación de los presupuestos legales del desistimiento cuando se produzca el desistimiento por incomparecencia del actor en la vista.

104. He aquí una excepción -o quizá una particularización- a las reglas generales de imposición de costas que se establece en el art. 139 de la LJ, según las cuales, en primera o única instancia, como sería el caso, se imponen al que sostuviere la acción o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad. Una reciente decisión judicial, referente a un supuesto de desistimiento de un recurso de casación en el que no se determina la imposicion de costas, es el ATS de 1 de abril de 1998 -Ar. 6751-.

105. Vid. la STS de 28 de enero de 1998 -Ar. 839-, respecto a la no personación de un Ente local debidamente emplazado como demandado.

debate" por la aplicación supletoria de la prescripción atinente al procedimiento ordinario incluida en el art. 63.2[106].

Finalmente, importa destacar que las partes deberán estar defendidas mediante Abogado, al que habrán de haber conferido su representación procesal, si hubiesen optado por prescindir de los servicios de un Procurador[107].

3.- Exposición del demandante y alegaciones procesales.

El art. 78.6 observa que la vista comenzará con la exposición del demandante de su *petitum* y de los argumentos en que se basa, pudiendo, no obstante, ratificarse en el contenido de la demanda[108]. Parece razonable admitir en este momento argumentos complementarios a los ya aducidos en la demanda, que bien pueden surgir de examen del expediente que habilita a las partes para efectuar "alegaciones en el acto de la vista".

Tras el demandante, ha de tomar la palabra el demandado (si hubiera codemandado, intervendría inicialmente la Administración) para efectuar las correspondientes alegaciones, "comenzando, en su caso, por las cuestiones relativas a la jurisdicción, a la competencia objetiva y territorial y a cualquier otro hecho o circunstancia que pueda obstar a la válida prosecución y término del proceso mediante sentencia sobre el fondo" (art. 78.7 *in fine*). En este sentido, la doctrina ha sugerido la conveniencia de alterar la ordenación de la vista, abogando por obviar el trámite correspondiente a la exposición inicial del demandante, lo que permitiría dilucidar en primer lugar las cuestiones procesales[109].

Entre los argumentos obstativos que pueden ser esgrimidos por el demandado, se encuentran los del art. 69 de la LJ, que comprende las causas en virtud de las cuales puede decretarse la inadmisibilidad mediante Sentencia, pero que resultan aplicables en el trámite de alegaciones previas del procedimiento ordinario por imperativo del art. 58[110]. Las causas

---

106. Resume las reglas generales de la LEC para las vistas el Magistrado C. LESMES SERRANO, en E. ARNALDO ALCUBILLA y R. FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción...,cit,* pp. 869 y ss. Por su parte, SAINZ MORENO, "El procedimiento...,cit", p. 376, insiste en la necesidad de asegurar una participación activa del Magistrado en el desarrollo de la vista.

107. No obstante, es posible la actuación de funcionarios en defensa de sus intereses, salvo en supuestos excepcionales que impliquen separación de funcionarios inamovibles (art. 23 de la LJ) o la habilitación de Licenciados en Derecho de acuerdo con el Estatuto General de la Abogacía. Respecto a la intervención de los funcionarios, el que fuera Ponente del Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Sr. LOPEZ MEDEL, en ARNALDO ALCUBILLA y FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción...,cit,* p. 528, informa que la Ponencia tuvo en cuenta que la intervención de los funcionarios debería desarrollarse siguiendo el procedimiento abreviado –en el que predomina la oralidad-, lo que, a su juicio, desincentivaría la representación directa de los funcionarios.

108. Nuevamente ofrece C. LESMES, en E. ARNALDO ALCUBILLA y R. FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción...,cit,* p. 869, una valoración comparativa con las reglas de la LEC, manifestando que en este punto hay una variación con la Ley procesal civil, pues en su art. 330 se señala que la vista debe comenzar con una relación sumaria de los antecedentes que den a conocer la cuestión objeto del proceso por parte del Secretario Judicial.

109. En concreto, SAINZ MORENO, "El procedimiento...,cit", p. 371, ha expresado juiciosamente que "nada impide que el juez ordene la vista de una forma más lógica, comenzando por oir al demandado sobre las cuestiones procesales [...], evitando así que el demandante haga alegaciones sobre el fondo que puedan resultar inútiles si prospera una acción procesal".

110. Analizando el art. 69 de la LJ, J. GONZALEZ PEREZ, *Comentarios...,cit, II*, p. 1296, trae a colación la doctrina jurisprudencial que veta la declaración de inadmisibilidad como cuestión previa, si existe vinculación entre la causa de inadmisión y el fondo del asunto.

Con todo, es posible notar que sí han desaparecido de la regulación procesal vigente las causas de inadmisibilidad de la antigua LJ que habían merecido el reproche de inconstitucionalidad en distintas decisiones del Tribunal Constitucional. De hecho, la única de las causas de inadmisibilidad que es acogida expresamente, según el Preámbulo, es la relativa al acto consentido o que sea reproducción de actos firmes. Respecto a esta causa de inadmisibilidad, vid., Mª. Del Rosario ALONSO IBAÑEZ*, Las causas inadmisibilidad en el proceso contencioso-administrativo,* Alsa-Civitas, Madrid, 1996, pp. 200 y ss. No obstante, los profesores GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ, *Curso...,cit, II,* p. 616, exponen que en ciertos casos debe admitirse el recurso frente a estos actos, a saber: a) recursos frente a actos nulos de pleno derecho, y b) los recursos relacionados con derechos que tengan un plazo de prescripción que no se hubiera agotado en el momento de la petición de su reconocimiento. Estos autores, además, entienden que, para apreciar esta excepción, debe producirse "la más completa identidad de sujetos, de pretensiones y fundamento". En este último orden de cosas, repárese en la STC 48/1998, de 2 de marzo, en

aludidas constituyen auténticos presupuestos procesales, con la única excepción de la existencia de inadecuada representación procesal[111]. En general, la relación de motivos de inadmisión resulta continuista con la regulación anterior[112], aunque puede destacarse como novedad la incorporación al Derecho positivo de situación de de litispendencia, reconocida ya por la Jurisprudencia a pesar del silencio legal[113].

En caso de aceptar dichas alegaciones, el Juez dictará auto de inadmisión, que podrá ser combatido mediante recurso de apelación en un solo efecto[114]. Por el contrario, el rechazo de las alegaciones del demandado no puede ser objeto de recurso, aunque podrá solicitarse que conste en acta su disconformidad[115].

Junto a las causas de inadmisibilidad, podrán formularse otras alegaciones, como las relacionadas con la incompetencia del Juzgado, objeción que, de ser aceptada, no podrá dar lugar a la inadmisión de la demanda mediante Sentencia, de acuerdo con la Jurisprudencia constitucional (SSTC 22/1985, de 15 de febrero, 109/1985, de 8 de octubre, etcétera[116]). Respecto a la competencia territorial deberán tenerse en cuenta los criterios contenidos en el art. 14 de LJ, en el que se fija un principio general, según el cual, será competente el órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano que hubiere dictado la disposición o el acto impugnado"[117]. Asimismo, merece un tratamiento legal específico la

---

la que se declara contradictorio con el derecho a la tutela judicial efectiva identificar la excepción de acto consentido en el recurso frente a un acto en materia de personal que trae causa de una relación de puestos de trabajo que no se impugnó en plazo. Sobre esta decisión del Tribunal Constitucional, vid. C. CAMBA, "Una vía de 'casación' en el contencioso de personal: el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad y el control en sede constitucional de la discrecionalidad reglamentaria de la Administración (STC 48/1998, de 2 de marzo*)", Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 13, 1998, pp. 499 y ss.

Por otro lado, también tiene interés la posible aplicación del art. 128 de la LJ al procedimiento abreviado, cuyo inicio se produce mediante demanda. En el citado precepto se admite la presentación de escritos fuera de plazo pero "dentro del día en que se notifique el auto, salvo cuando se trate de plazos para preparar o interponer recursos". ¿Significa esto que la mención expresa al recurso y no a la demanda permite considerar que ésta se puede presentar fuera de plazo? Ciertamente, la literalidad del precepto y el principio *pro actione* militan a favor de su admisión. Sin embargo, en puridad, la demanda del procedimiento abreviado asume el contenido del recurso contencioso-administrativo del procedimiento ordinario, siendo el primer acto con el que se inicia la relación jurídico-procesal. Todo ello hace que CALVO SANCHEZ, en *REDA*, núm. 100, 1998, p. 861, estime imposible ampliar el plazo legalmente establecido en estos supuestos.

111. La posibilidad de convalidar este defecto, o cualesquiera otro subsanable, debe admitirse.

112. Obviamente, si, en general, no cambian los presupuestos procesales con relación a la Ley anterior, hay que tener en cuenta las modificaciones legislativas contenidas en la LJ en vigor que inciden en su concreción. Así, por ejemplo, en lo que respecta a la falta de jurisdicción, será preciso examinar la nueva delimitación de la Jurisdicción contencioso-administrativa, que presenta puntos polémicos, entre otros, con la jurisdicción social. De este modo, vid. la Disposición adicional sexta, que da nueva redacción al art. 3 de la Ley de Procedimiento Laboral, que se ha visto afectada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre. Puede consultarse C. TOLOSA TRIBIÑO, "Otra vez sobre la delimitación de competenicas entre el orden social y el contencioso-administrativo", *La Ley*, núm. 393, de 3 de junio de 1999, pp. 1-6.

113. Vid. P. GARCIA MANZANO, "Terminación del procedimiento", en J. LEGUINA VILLA y M. SANCHEZ MORON (Dirs.), *Comentarios...,cit,* p. 319, quien señala que es preciso que se cumplan los requisitos de la cosa juzgada *ex* art. 1252 del Código Civil. En igual sentido, se pronuncia T.-R. FERNANDEZ, en *REDA*, núm. 100, 1998, p. 504.

114. Aunque DIAZ ROCA, "El procedimiento...,cit", p. 3, plantea la hipótesis de la posible aplicación del art. 85. 10 de la LJ (que supone el enjuiciamiento del fondo del asunto por el Tribunal *ad quem* a la hora de resolver los recursos de apelación planteados contra las sentencias de inadmisión), resulta lógico restringir esta regla a las sentencias y no a los autos, en virtud de los cuales se decreta la inadmisión.

115. Respecto a esta decisión parece aplicable lo defendido por BORRAJO (*REDA*, núm. 100, 1998, p. 575), quien, con carácter general en la vista, entiende que las "resoluciones del Juez pueden adoptar la forma de auto; pero lo más razonable es que sean resoluciones orales con constancia en el acta, seguidas en su caso de la protesta de las partes".

116. Por ello, con buen criterio se ha eliminado la incompetencia del órgano judicial de las causas justificativas de una sentencia de inadmisión del art. 69 de la LJ, separándose así de su antecedente de la LJ de 1956. En estos casos resulta aplicable el art. 7.3 de la LJ, cuyo análisis puede verse en R. BOCANEGRA SIERRA, en *REDA,* núm. 100, p. 144.

117. Sin embargo, el art. 14 establece una serie de quiebras a este criterio general. En primer lugar, cuando el recurso verse sobre materias de personal, propiedades especiales y sanciones donde existe un fuero electivo para el demandante que puede optar por el Juzgado o Tribunal en cuya circunscripción tenga aquél su domicilio o se halle la sede del órgano autor del acto originario impugnado. En segundo lugar, las intervenciones administrativas sobre la propiedad privada siguen el criterio del lugar donde se ubiquen los bienes. Finalmente, si el acto impugnado afecta a una pluralidad de destinatarios la competencia vendrá atribuida en todo caso al órgano jurisdiccional en cuya circunscripción tenga su sede el órgano administrativo autor del acto.

DELGADO PIQUERAS, "Los Organos...,cit", analiza estos criterios, afirmando (p. 121) que el que denomina fuero especialísimo (aplicable a los actos con pluralidad de destinatarios) prima sobre el resto y los dos especiales (referidos a concretos ámbitos materiales) sobre el general, que entra en juego "unicamente cuando no se dé ninguna de estas circunstancias particulares".

impugnación del procedimiento por razón de la cuantía (y, por extensión, de la materia), ya que el art. 78.9 dispone para este supuesto:

"9. Si en sus alegaciones el demandado hubiese impugnado la adecuación del procedimiento por razón de la cuantía, el Juez, antes de practicarse la prueba o, en su caso, las conclusiones, exhortará a las partes a ponerse de acuerdo sobre tal extremo. Si no alcanzare el acuerdo, decidirá el Juez, que dará al proceso el curso procedimental que corresponda según la cuantía que él determine. Frente a la decisión del Juez no se dará recurso alguno".

De entrada, la existencia de este trámite supone lógicamente la inaplicación del art. 40.3, según el cual, y ante la falta de acuerdo entre las partes en la determinación de la cuantía, ha de desarrollarse el correspondiente incidente de acuerdo con las normas de la LEC[118]. En segundo término, la Ley parece remitir a la voluntad de las partes la fijación de la cuantía, ya que sólo en defecto de acuerdo decide el Juez, con lo que también aquí se produce una desviación de la competencia judicial general para determinar la cuantía[119]. No obstante, el Juez no podrá ratificar el acuerdo sobre la cuantía, si el mismo es contrario a la Ley, al tratarse de una cuestión de orden público. Por lo tanto, las reglas legales determinarán que el Juez ordene continuar el proceso o, por el contrario, "acomodarlo a las normas del proceso ordinario", lo que no siempre resultará fácil dado lo avanzado de algunos trámites. De ahí que deba favorecerse que la realización de este examen se realice en el trámite de admisión de la demanda[120]. En cualquier caso, contra la decisión del Juez no procederá recurso alguno.

4.- Alegaciones sobre los hechos.

Si no se hubiesen suscitado cuestiones procesales, o, de ser alegadas, el Juez hubiese decidido la continuación de la vista, intervendrán las partes para fijar con claridad los hechos. En caso de desacuerdo sobre los elementos fácticos del proceso, se propondrá la práctica de las pruebas oportunas.

En este momento procesal, puede dictarse sentencia "sin más dilación" cuando, en función de lo expresado por las partes, se derive "la conformidad de todos los demandados con las pretensiones del actor, el carácter meramente jurídico de la controversia, la ausencia de proposición de la prueba o la inadmisión de toda la prueba propuesta, y las partes no deseasen formular conclusiones"[121].

De esta triple circunstancia, se deriva, por tanto, un notable acortamiento del procedimiento abreviado, si bien parece exigirse en todo caso que las partes hayan renunciado a formular conclusiones, de modo que el Juez se verá condicionado por la voluntad del actor y del demandado.

---

118. Sin embargo, sí que puede resultar de aplicación en el procedimiento abreviado lo previsto en el art. 40.2, que ordena al Juez o Tribunal que requiera al demandante para que fije la cuantía si no lo hubiera hecho en la demanda. No obstante, quizá tal subsanación en materia de cuantía pueda realizarse en el acto de la vista, debido a la celeri.dad y concentración de trámites que se pretende alcanzar con el procedimiento abreviado.

119 F. SAINZ MORENO, *El procedimiento...,cit,* p. 372.

120. C. LESMES, en E. ARNALDO ALCUBILLA y R. FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción...,cit,* p. 874.

121. Ciertamente, la mención legal relativa a "la conformidad de todos los demandados con las pretensiones del actor" presenta alguna oscuridad. Así, C. LESMES, en ARNALDO ALCUBILLA y FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción...,cit,* p. 876, entiende que se produce en estos casos un allanamiento. Sin embargo, creo, con J. GONZALEZ PEREZ ("Procedimiento...,cit", p. 108), que la conformidad es con los hechos y no propiamente con las pretensiones, debido a que las anteriores alegaciones han versado exclusivamente sobre cuestiones fácticas (art. 78.10).

5.- La prueba

La actividad probatoria es objeto de regulación en los apartados 12 a 18 del art. 78, en donde se contienen numerosas especialidades respecto al procedimiento ordinario, que, sin embargo, resulta aplicable subsidiariamente "en cuanto no sea incompatible" con los trámites del procedimiento abreviado. No obstante, en definitiva, la remisión a las normas generales lo es, ante la ausencia de previsiones en materia probatoria en la LJ, a la Ley de Enjuiciamiento Civil[122].

Con todo, y antes de exponer cualquier otra cuestión, debe notarse que la regulación de la actividad probatoria prevista en el art. 78 de la LJ es uno de los aspectos de la disciplina del procedimiento abreviado que plantea más problemas, siendo quizá la cuestión más polémica la concentración de la propuesta y práctica de las pruebas en el acto de la vista[123].

Del art. 78.10 se deduce que las pruebas propuestas serán admitidas siempre que no sean impertinentes o inútiles[124]. Frente a las decisiones judiciales de denegación o de admisión de las pruebas (en este último caso, con violación de derechos fundamentales) procederá recurso de súplica que se interpondrá y resolverá en el mismo acto[125]. En la práctica, un factor muy importante de cara a la admisión de una prueba determinada dependerá, previsiblemente, de su posible desarrollo en el mismo acto de la vista, sin que sea preciso, por tanto, dilatar la tramitación del proceso. Con todo, el art. 78.18 expresa que "si el Juez estimase 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 y hora en que deba reanudarse". Del precepto transcrito se colige que, en aras del respeto a los principios de concentración y oralidad, sólo se suspenderá la vista cuando una prueba no pueda practicarse en la vista, sea relevante y no haya intervenido mala fe por parte de quien tuviera la carga de aportarla[126]. La suspensión de la vista también habrá de acordarse en caso de que se decida la práctica de las pruebas mediante diligencia para mejor proveer.

Las pruebas que pueden proponerse son las habituales en cualquier otro procedimiento contencioso-administrativo, si bien su desarrollo conlleva ciertas modulaciones inspiradas en el proceso laboral[127], que son expuestas a continuación:

---

122. En efecto, en la LJ tan solo hay alguna especialidad en lo que respecta al régimen de las pruebas, destacando la novísima posibilidad de extender los efectos de la prueba pericial a los procedimientos conexos.

123. En tal sentido, MARTIN REBOLLO (*Código...,cit,* p. 115) apunta perspicazmente que, entre los problemas que suscita el art. 78, se encuentran los derivados "del modo de proponer y, sobre todo, practicar las pruebas que convengan al derecho de los recurrentes".

124. No parece descabellado favorecer la admisión de las pruebas propuestas cuando los actos impugnados tengan carácter sancionador o disciplinario por aplicación analógica del art. 60. 3 de la LJ.

125. J.M. ALVAREZ-CIENFUEGOS y J.J. GONZALEZ RIVAS, *Análisis teórico...,cit,* p. 236, califica de indudable acierto la regulación del recurso de súplica. Sin embargo, REQUERO, "'Litigiosis'...,cit",p. 7, tilda de exótico el recurso de súplica *in voce*.

126. C. LESMES SERRANO, en E. ARNALDO ALCUBILLA y R. FERNANDEZ VALVERDE (Dirs), *Jurisdicción...,cit*, p. 884, comenta el apartado en cuestión, señalando agudamente que "relevante" no es equivalente a pertinente, sino un concepto más restrictivo. Igualmente, y de modo acertado, considera que la "mala fe" debe incluir necesariamente la conducta negligente de la parte que propone un medio de prueba.

En relación a lo manifestado por este autor, tiene importancia recoger las definiciones legales que contiene el art. 284 del Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil, en cuyo apartado primero se observa que no debe admitirse ninguna prueba impertinente, esto es, "que no guarde relación con el objeto del proceso". Por su parte, el apartado 2 del citado art. 284 del Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil determina que tampoco se admitan pruebas inútiles, es decir, aquellas que no contribuyan a esclarecer los hechos controvertidos.

127. Un comentario de la regulación de las pruebas, en constante contraste con la Ley de Procedimiento Laboral, en S. GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, "El procedimiento abreviado de la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Argumentos a su favor", *La Ley*, núm. 4697, de 21 de diciembre de 1998, pp. 2 y ss, quien afirma que "la regulación de la Ley de Procedimiento Laboral será una legislación que pueda servir para interpretar o integrar el propio art. 78".

A) Prueba de confesión

La prueba de confesión consiste, con carácter general, en un testimonio prestado por una de las partes en el proceso ante el Juez sobre hechos alegados y discutidos en un pleito[128]. Dicho testimonio, de acuerdo con las reglas de la LEC, se produce en respuesta a las posiciones que han de formularse por escrito y de manera clara y precisa, debiendo concretarse a hechos que son objeto de debate. No obstante, la propia LEC establece una regla especial cuando es la Administración la que es interpelada, puesto que puede practicarse la prueba mediante un informe escrito que deberá evacuarse a partir de las posiciones previamente remitidas a la Administración[129]. Sin embargo, en el procedimiento abreviado, y en aras del respeto a los principios de oralidad y concentración, "las posiciones para la prueba de confesión se propondrán verbalmente, sin admisión de pliegos". Ahora bien, la práctica de esta prueba en el acto de la vista se enfrentará a la más que posible ausencia de las partes, salvo que pretendieren hacer uso de la posibilidad de intervenir al final de la vista. Por ello, si se estima pertinente esta prueba no habrá más remedio que suspender la vista y citar a la parte interpelada para que emita la oportuna confesión[130]. Por añadidura, se ha interpretado que el art. 78. 13 de la LJ no supone un quebrantamiento del privilegio administrativo, según el cual la práctica de esta prueba se realiza, cuando afecta a la Administración, mediante un informe escrito[131]. No cabe duda que si se admite este entendimiento del precepto, la admisión de esta prueba exigirá siempre la suspensión de la vista si afecta a la Administración.

B) Prueba testifical

Por medio de la prueba testifical, una persona física distinta de las partes declara en el proceso sobre determinados hechos y sus circunstancias[132]. El art. 638 de la LEC exige que, al escrito solicitando esta prueba, se acompañe el interrogatorio de preguntas que han de formularse al testigo. Por su parte, los litigantes contrarios pueden presentar sus repreguntas antes del examen de los testigos. Con ello, al admitir o rechazar las preguntas, la autoridad judicial delimita, con carácter previo a la práctica de la prueba, el ámbito del testimonio.

Sin embargo, en el procedimiento abreviado, no ha lugar a la presentación de los escritos de preguntas y repreguntas, todo ello en función una vez más de las exigencias del principio de oralidad. También, y para evitar dilaciones, el Juez puede limitar discrecionalmente el número de testigos cuando su número sea excesivo y sus testimonios puedan resultar reiterativos.

Junto a ello, la LJ, en el procedimiento abreviado, observa que "los testigos no podrán ser tachados y, únicamente en conclusiones, las partes podrán hacer observaciones que sean oportunas respecto de sus circunstancias personales y de la veracidad de sus manifestaciones" (art. 78. 15). Con ello, se impide que las partes practiquen actuaciones con posterioridad a la vista, puesto que la formulación de tachas puede realizarse, de acuerdo con el art. 661 de la LEC, dentro de los cuatro días siguientes al momento de las declaraciones de los testigos[133].

---

128. A. BONET NAVARRO, "Confesión", *Enciclopedia Jurídica Básica*, I, Civitas, Madrid, 1995, p. 1406.

129. Enjuicia negativamente estos privilegios procesales P. MORENILLA ALLARD, *La prueba en el proceso contencioso-administrativo*, Edijus, Zaragoza, 1997, pp. 269-274, quien, por lo demás, afirma que es muy escasa la utilización de este medio de prueba, citando sólo dos Sentencias. El Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil, en su art. 316, mantiene, no obstante lo anterior, la contestación de las posiciones por escrito. Esta opción ha sido criticada por J. PICO I JUNOY, "La prueba en el Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil", *La Ley,* núm. 4789, de 1999, p. 5.

130. La Ley de Procedimiento Laboral permite, en su art. 90.2, proponer medios de prueba con, al menos, tres días de antelación a la fecha del juicio, si requieren diligencias de citación o requerimiento. En tal caso, el confesante debe ser citado con, al menos, un día de antelación (art. 583 LEC). Vid. J. MONTERO AROCA, *Introducción al proceso laboral,* J.M. Bosch editor, Barcelona, 1997, p. 164.

131. C. LESMES, en E. ARNALDO ALCUBILLA y R. FERNANDEZ VALVERDE, *Jurisdicción...,cit,* p. 880.

132. E. ESCUSOL BARRA y J. RODRIGUEZ-ZAPATA, *Derecho Procesal Administrativo,* Tecnos, Madrid, 1995, p. 417.

133. MORENILLA, *La prueba...,cit,* pp. 287-288, recuerda las diferencias entre causas de inhabilitación y tachas, ya que las primeras tienen que ver con los impedimientos físicos o psíquicos del testigo, mientras que las segundas se vinculan a la existencia de algún vinculo directo o indirecto con la partes o a la tenencia de un interés en el asunto.

La descripción del marco normativo de la prueba testifical que se ha realizado permite identificar la voluntad del legislador dirigida a concentrar este tipo de actividad probatoria en el acto de la vista. De este modo, el testigo, cuyo testimonio se reclame, deberá acompañar a la parte interesada al acto de la vista, sin que exista la posibilidad de instar su citación con anterioridad al acto de la vista como ocurre en la Ley de Procedimiento Laboral[134]. Por ello, si la declaración de un testigo se estima esencial -y el Juez así lo confirma- deberá acudirse al remedio excepcional del art. 78. 18, siempre y cuando se cumplan las condiciones que en dicho precepto se contemplan.

C) Prueba pericial

La prueba pericial constituye una actividad procesal, en virtud de la cual personas expertas aportan información especializada -no jurídica- a efectos de permitir al Juez conocer hechos o valorarlos[135]. El procedimiento que debe seguirse, según la LEC, presenta un momento de gran trascendencia consistente en la celebración de una comparecencia con el fin de que las partes se pongan de acuerdo sobre la persona o personas que han de ser nombradas como peritos. En defecto de acuerdo, el Juez obtiene los peritos por sorteo, con la única excepción de que no existan peritos suficientes en cuyo caso decide libremente el Juez. Pues bien, la regla de insaculación o sorteo de peritos es la que se obvia expresamente en el art. 78, lo que no dejará de plantear problemas en determinadas materias que son objeto de la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y que potencialmente seguirán los cauces del procedimiento abreviado[136]. En estos casos, cabe defender la aplicabilidad de las otras dos reglas que contempla la LEC, esto es, el acuerdo de las partes sobre la designación de peritos y, en su defecto, la libre elección del perito por el Juez. Sin embargo, posiblemente en la práctica suceda como en el proceso laboral, en el que existe la carga para las partes de concurrir a la vista con su perito o de aportar en su momento el correspondiente informe que habrá de ser ratificado en el acto de la vista[137].

Como se puede apreciar de lo visto hasta ahora en relación con las pruebas, cabe constatar las dificultades que supone concentrar la propuesta y práctica de ciertas pruebas en el acto de la vista, cuestión ésta que constituye una de los obstáculos más importantes para que el procedimiento abreviado cumpla las expectativas favorables que animaron a sus promotores.

---

134. J. MONTERO AROCA, *Introducción...,cit,* p. 166, explica que, en el proceso laboral, la proposición de prueba puede hacerse en dos momentos: con tres días de antelación, al menos, a la fecha del juicio "cuando la parte presuma que el testigo no se presentará voluntariamente por lo que se precisa citación judicial, y en el acto del juicio, lo que supone que el testigo ha acompañado voluntariamente a la parte".

135. A. de la OLIVA y M. A. FERNANDEZ, *Derecho...,cit, II,* Ceura, Madrid, 1997, p. 376.

136. Se trata de las licencias urbanísticas y de las ordenes de ejecución en donde la prueba pericial resulta decisiva. La eliminación de la insaculación es criticada en el estudio urbanístico de M. del Pilar BENSUSAN MARTIN, *La prueba pericial urbanística*, 2ª edición, Comares, Granada, 1998, p. 19. Con carácter general, J. GONZALEZ PEREZ, "El procedimiento..., cit", p. 109, declara que "no se acierta a comprender cómo será posible conciliar las garantías procesales de la prueba pericial con su práctica en el acto de la vista".

REQUERO, "'Litigiosis'...,cit", p. 7, estima que "lo lógico sería, de nuevo, que a la vista de la demanda y al dictar la providencia del art. 78.3 ya, inmediatamente, se citase a las partes para resolver sobre la pericial, nombramiento del perito y aceptación del cargo y para que, en su caso, practicase la pericial estando lista para el día de la vista".

137. Tal propuesta es avanzada por S. GONZALEZ-VARAS, "El procedimiento...,cit", p. 3, de acuerdo con lo prevenido en el art. 93.1 de la Ley de Procedimiento Laboral. Este autor estima que el art. 78 elimina la aplicación de todas las reglas referentes a la designación de peritos y no sólo de las que se refieren a la insaculación de peritos. De este modo, y según entiende GONZALEZ-VARAS, las partes deberían concurrir con los peritos al acto de la vista. Por lo demás, el Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil está en esta línea de potenciar el dictamen de perito extrajudicial. Vid. P. GARCIANDIA GONZALEZ, "Aproximación a la nueva regulación de la prueba en el Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil", *La Ley*, núm 4879, de 8 de septiembre de 1999, p. 5.

6.- Conclusiones y eventual participación de las partes.

Tras la práctica de la prueba, se dará las palabra a las partes para que formulen sus conclusiones, sin que, en principio, puedan plantearse cuestiones nuevas. Sin embargo, resulta defendible, a mi juicio, la aplicación al procedimiento abreviado de lo dispuesto en el art. 65.3 de la LJ, según el cual "en el acto de la vista, o en el escrito de conclusiones, el demandante podrá solicitar que la sentencia formule pronunciamiento concreto sobre la existencia y cuantía de los daños y perjuicios de cuyo resarcimiento se trate, si constasen ya probados en autos". De este modo, podrá plantearse en esta fase procesal una pretensión de resarcimiento de daños y perjuicios, aunque lo lógico ciertamente es que, dada la concentración de trámites existente en el acto del juicio oral, el demandante haya expuesto con anterioridad dicha pretensión.

Pronunciadas las conclusiones, y oídos los Letrados, "las personas que sean parte en los asuntos podrán, con la venia del Juez, exponer de palabra lo que crean oportuno para su defensa a la conclusión de la vista, antes de darla por terminada". Esta innovación de la LJ ha sido interpretada en términos muy restrictivos por parte de un sector de la doctrina, de modo que la eventual participación de las partes constituya una posibilidad -y no un derecho[138]-, sin que tampoco pueda abrirse de nuevo el debate, limitándose a aclarar o puntualizar algún extremo[139]. Sin embargo, lo lógico es mantener una interpretación del marco legal favorable a la intervención de las partes, pues ello está en línea con las características del procedimiento abreviado, y, en concreto, con los principios de oralidad e inmediación[140]. En tal sentido, cabe notar la utilización del verbo "podrá" en el apartado estudiado, que resulta indicativo de la facultad concedida por la Ley a las partes, sin que la referencia a la "venia del Juez" sea otra cosa que una frase reiterativa de la cualidad del Juez como director del acto de la vista.

VI.- TERMINACION DEL PROCEDIMIENTO ABREVIADO.

1.- Los modos de terminación

A) Aplicación de las normas generales

En principio, y a falta de previsión en contrario del art. 78, son aplicables al procedimiento abreviado las reglas generales de terminación contenidas en la Sección 8ª del Capítulo I, referido al Procedimiento en primera o única instancia, del Título IV. En consecuencia, el procedimiento abreviado podrá derivar en una Sentencia o finalizar como consecuencia del desistimiento del actor, del allanamiento del demandado, de una satisfacción extraprocesal de las pretensiones o, de modo novísimo, a través de una conciliación judicial[141].

---

138. RUIZ RISUEÑO, *El proceso...,cit,* p. 255.

139. C. LESMES, en E. ARNALDO ALCUBILLA y R. FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción...,cit*, p. 885.

140. M. del Pilar BENSUSAN, "Consideraciones...,cit", p. 465.

141. Sin embargo, no se contempla expresamente la caducidad en la instancia como medio de terminación, a diferencia de la LJ derogada. Ello plantea el interrogante de entender aplicable la LEC en este punto o, por el contrario, estimar como "numerus clausus" los supuestos de terminación del proceso que contemplan los arts. 74 a 77 de la LJ de 1998.

B) La sentencia

Respecto a la finalización mediante Sentencia, se ha defendido, no obstante lo dicho con anterioridad, la existencia de algunas especialidades. En efecto, no cabe duda de que el art. 78.11 de la LJ ordena al Juez en determinadas circunstancias -fundamentalmente cuando no se celebra actividad probatoria ni se formulan conclusiones- dictar sentencia sin más dilación, con lo que se inaplicaría el plazo de diez días que tiene el Juzgador para sentenciar a partir de que el pleito quede concluso (67.1 de la LJ). No creo, sin embargo, que el Juez, de producirse las referidas circunstancias, se vea impelido necesariamente a dictar sentencia de inmediato. Y ello por varios motivos. En primer lugar, porque el mismo art. 78.11 remite a la apreciación del Juez la identificación de que efectivamente concurre una situación procesal que permite dictar sentencia sin dilaciones. En segundo lugar, no puede desconocerse que dictar sentencias en el acto evitará, sin duda, retrasos en el funcionamiento de la administración de justicia, pero tal rapidez puede ir en contra de la necesaria motivación y congruencia de las decisiones judiciales, exigencias que también son impuestas constitucionalmente a la actividad jurisdiccional. Finalmente, hay que reparar en la regla general del procedimiento abreviado en lo que a sentencias se refiere, puesto que el art. 78.20 dispone que "el Juez dictará sentencia en el plazo de diez días desde la celebración de la vista". Esta última referencia legal ampara, a mi juicio, el reconocimiento de una cierta discrecionalidad al Juez a la hora de interpretar los elementos que implican la procedencia de dictar una sentencia sin más dilación.

También, existe otro problema de acomodación normativa entre el procedimiento abreviado y las prescripciones generales relativas a las sentencias de los arts. 67 a 73. En concreto, cabe preguntarse si es aplicable la posibilidad de señalar una fecha posterior a los díez días desde que acabó la vista para dictar sentencia en aplicación de lo previsto en el art. 67.2[142]. Ciertamente, la falta de previsión expresa en el art. 78. 20 de la LJ de esta posibilidad, junto a los principios informadores del procedimiento abreviado, conducen a desechar la eventual aplicación del art. 67.2[143]. Sin embargo, no cabe descartar en "supuestos límite" la apelación a este apartado del art. 67, cuando existan razones que efectivamente hagan imposible dictar sentencia en el perentorio plazo de diez días desde la terminación de la vista[144].

Por lo demás, la Sentencia del procedimiento abreviado podrá incluir cualquiera de los fallos posibles, esto es, de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, desestimatorio o estimatorio[145].

C) Otros modos de terminación

Examinada la problemática que encierra la Sentencia en el procedimiento abreviado, cabe notar que mayores dificultades existirán para la apreciación de los otros modos de terminación del proceso, pues resultará complicado que se cumplan en el acto de la vista los

---

142. El art. 67.2 prevé:
"2. Cuando el Juez o Tribunal apreciase que la sentencia no podrá dictarse dentro del plazo indicado, lo razonará debidamente y señalará una fecha posterior concreta en la que se dictará la misma, notificándola a las partes".

143. En la doctrina, P. GARCIA MANZANO, "Terminación...,cit", p. 308, afirma que no es de aplicación el art. 67.2 al procedimiento abreviado. En la misma línea, C. LESMES en E. ARNALDO y R. FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción...,cit,* p. 886

144. A favor de entender aplicable esta posibilidad, se pronuncia F. SAINZ MORENO, "El procedimiento...,cit", p. 375.

145. Dentro de las Sentencias desestimatorias, merece citarse por su peculiaridad la existencia de pérdida sobrevenida del objeto, que presenta puntos de contacto con la satisfacción extraprocesal de la pretensión. Así, en la muy reciente STS de 19 de mayo de 1999 -*La Ley* nº 5840 (Ponente: Excmo. Sr. Campos Sánchez-Bordona), se ha aplicado esta doctrina a la impugnación del Proyecto de Ejecución de la Línea Eléctrica de Alta Tensión "Aragón-Cazaril" al haberse hecho inviable por decisión del Gobierno francés.

requisitos procesales necesarios, salvo en el caso del desistimiento[146]. Especialmente problemático puede resultar el novedoso supuesto de la conciliación judicial -a pesar de que es aplicable únicamente a los procesos seguidos en primera o única instancia-, debido a las graves formalidades que supone para la Administración transigir respecto a sus recursos[147].

2.- Las costas

Mención aparte merecen dentro del contenido de las sentencias y autos el régimen de costas, que también presenta novedades de interés con respecto a la regulación anterior (art. 131 de la LJ de 1956). En efecto, si bien la nueva regulación no ha supuesto un giro copernicano como el que se preveía en el Proyecto de Ley, en el que se instauraba el principio de vencimiento, hay elementos innovadores que son acreedores de análisis. La nueva LJ, en su art. 139, discrimina el régimen de costas en los procedimientos llevados a efecto en primera o única instancia y en los de segunda instancia. Dado que este trabajo se circunscribe al estudio del procedimiento abreviado, es oportuno referirse a las costas de los procedimientos seguidos en primera o única instancia, cuyo régimen de imposición de costas, *prima facie*, asume los principios tradicionales de la Jurisdicción administrativa, ya que deberán ser abonadas por quien "sostuviere su acción o interpusiere recursos con mala fe o temeridad"[148]. De este modo, únicamente la concurrencia de mala fe o temeridad justifica, como regla de principio, la condena en costas, que, precisamente, al imponerse por concurrir esas circunstancias, no estará condicionada por el límite cuantitativo del art. 523 de la LEC (la tercera parte del montante del principal reclamado)[149]. Por el contrario, sí que será procedente traer a cola-

---

146. Vid. J. GONZALEZ PEREZ, "Procedimiento...,cit", p. 110. No obstante, hay un punto donde existen opiniones contradictorias. Se trata, en concreto, de discernir si es necesario poder especial para proceder al desistimiento. J.M. ALVAREZ-CIENFUEGOS, en E. ARNALDO ALCUBILLA y R. FERNANDEZ MONTALVO, *Jurisdicción...,cit,* p. 837, entiende que, de la Jurisprudencia, se deduce que resulta exigible poder especial. Sin embargo, P. GARCIA MANZANO, "Terminación...,cit", p. 340, opina que, dado el nuevo tenor legal, es suficiente el poder general para pleitos en el que se contenga la facultad de desistir. Igual conclusión sostiene este Magistrado del Tribunal Constitucional a la hora de estudiar los requisitos de la transacción (p. 348). Por mi parte, considero que la posible presencia de las partes -estimulada por la posibilidad de intervenir al final de la vista- facilitará este modo de terminación del proceso.

También, se plantean problemas cuando quien desiste es una Entidad pública, cuestión que se ha planteado en la Jurisprudencia con respecto a los Entes locales, exigiéndose el acuerdo del Pleno. Sin embargo, en la actualidad habrá que valorar la reforma del régimen de distribución de competencias entre el Pleno y el Alcalde que afecta al ejercicio de acciones por la Corporación (Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas). Para el Estado, hay que remitirse al art. 7 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicos, cuyo tenor dice así:

"Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, para que el Abogado del Estado pueda válidamente desistir de acciones o recursos, apartarse de querellas, o allanarse a las pretensiones de la parte contraria, precisará autorización expresa de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado que deberá, previamente, en todo caso, recabar informe del Departamento, Organismo o entidad pública correspondiente".

147. Sin embargo, A. PEREZ MORENO, "La conciliación judicial y otras alternativas jurisdiccionales en el orden contencioso-administrativo", en el volumen monográfico *La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* de la Revista *Justicia Administrativa*, 1999, p. 118, se inclina a considerar que bastaría el cumplimiento de los requisitos del art. 7 de la Ley de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas. Piénsese que, en otro caso, habría que seguir lo dispuesto en el art. 39 de la Ley General Presupuestaria, que exige, para transigir con derechos de la hacienda pública, Decreto del Consejo de Ministros, previa audiencia del Consejo de Estado en Pleno. Así, GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ*, Curso...,cit, II*, p. 635, declaran que la "realidad es que las transacciones con la Administración (sometidas a estrechos controles, que la LJ recuerda y no excusa: arts. 39 LGP, 40 LPE) no han sido hasta ahora nada frecuentes".

148. Este inciso legal, que se contenía también en el art. 131 de la LJ de 1956, había llevado a entender que sólo podía condenarse en costas al recurrente, lo que excluía a la Administración. La Sentencia de la Sala de Revisión del TS, con fecha de 5 de marzo de 1990 (Ar. 1990, Ar. 1785), supuso una quiebra de esta doctrina.

149. Sigo la interpretación del Secretario Judicial L. MARTIN CONTRERAS, "Las costas procesales en la nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 394, de 10 de junio de 1999, p. 4, quien entiende que el Juzgador estará liberado del límite máximo de la tercera parte del importe del principal reclamado. En todo caso, cabe notar que la nueva LJ, en su art. 139.3, permite que la "imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". Con ello, según A. MARTINEZ MARIN (*REDA*, núm. 100, 1998, p. 913), se consagra "el libre albedrío del Juez o Sala", de modo que este inciso legal "es un canto a la equidad del Secretario Judicial y después del Juez o Tribunal: pero también lo es a la inseguridad jurídica".

ción este límite en casos de incomparecencia del actor en el acto de la vista, previsto en el art. 78.5, salvo que el Juez identificase mala fe o temeridad.

Sin embargo, junto al criterio mencionado, se añade otro factor modificativo del principio general expuesto, según el cual "se impondrán las costas a la parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas cuando de otra manera se haría perder al recurso su finalidad". Con esta expresión legal, cuya redacción es francamente mejorable, parece que se pretende acoger aquellos recursos que, a pesar de prosperar, resultan antieconómicos, debido a que los costes del proceso superan el valor económico de la pretensión[150]. De ahí que quizá sea de especial aplicación en las resoluciones judiciales que pongan fin al procedimiento abreviado[151].

3.- La extensión del fallo a terceros.

Dado el ámbito material de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, y, en especial, los asuntos que serán tramitados mediante el procedimiento abreviado, no cabe duda que puede resultar de amplia aplicación el art. 110 de la LJ, que permite la extensión de los efectos de una sentencia firme en ciertas circunstancias cuando verse sobre materia tributaria y de personal. En efecto, no resulta, en modo alguno, difícil que los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo cuando instruyan el procedimiento abreviado dicten sentencias en asuntos donde se producen actos en masa con criterios similares. Piénsese, por ejemplo, en los contenciosos de personal (en donde, recuérdese, no existe límite económico para aplicar el procedimiento abreviado) o en liquidaciones tributarias de pequeña cuantía, pero cuyos criterios afectan a numerosos contribuyentes.

La trascendencia práctica de esta vía de ampliación de efectos de las sentencias firmes exige ponderar su aplicación y supervisar estrictamente la concurrencia de sus presupuestos[152]. En este punto, interesa precisar que, junto a los requisitos legales explícitos (que los interesados se encuentren en idéntica situación fáctica, misma competencia del Juez o Tribunal sentenciador y solicitud de la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación a las partes), habrá que exigir que no exista un acto administrativo firme que tenga como destinatario la persona que quiere beneficiarse de los efectos de la sentencia[153].

Dentro de los requisitos legalmente exigidos, debe tenerse en cuenta la posible presentación de recursos de casación en interés de la ley o de revisión, ya que deberá suspenderse hasta su resolución el correspondiente incidente. Este dato refuerza, como se verá, la importancia que, respecto a la actuación de los Juzgados, va a tener el recurso de casación en interés de la ley.

---

150. L. MARTIN CONTRERAS, "Las costas...,cit", p. 3, apunta que posiblemente este precepto será de escasa aplicación, al exigir "una valoración estimativa y apriorística del importe que al vencido le van a suponer las costas del recurso".

Por otro lado, entiendo que en este caso no sería aplicable el art. 523 de la LEC, cuando la limitación de la condena en costas en cumplimiento de este precepto suponga hacer perder finalidad al recurso.

151. Vid. J.M. ESQUERDA, "Circular informativa sobre les principals novetats d´orde processal i administratiu derivades de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa", *Quaderns de Dret Local,* núm. 18, 1998, p. 87.

152. Un estudio de los requisitos y procedimiento regulados en el art. 110 de la LJ puede verse en T. FONT i LLOVET, "La extensión a terceros de los efectos de la sentencia en vía de ejecución", en *La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (número monográfico de *Justicia Administrativa*, I, 1999), pp. 165 y ss, quien, con buen criterio, sugiere prudencia y cautela en la aplicación de este incidente, recordando los límites a las facultades administrativas de revisión de oficio.

153. Esta es la opinión del Magistrado E. ARAGONES BELTRAN, *Novedades...,cit,* p. 256, quien, a pesar de que desapareció este requisito del art. 110 durante la tramitación parlamentaria, estima que la razón de ser del precepto es evitar un nuevo proceso, por lo que esta institución sólo tendrá aplicación cuando el eventual proceso fuese admisible, cosa que no ocurre, como es sabido, cuando se ha consentido un acto administrativo idéntico. No obstante, este autor apunta que, en el ámbito tributario, habida cuenta de la generalización de las autoliquidaciones (cuya firmeza no se produce hasta el transcurso de los plazos de comprobación), el precepto puede tener gran aplicación.

4.- La cuestión de ilegalidad

Habida cuenta de que los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocerán de un elevado número de impugnaciones indirectas de disposiciones generales, sin que sean competentes para resolver recursos directos contra las mismas, interesa ofrecer alguna explicación sobre la conducta procesal que deberán observar los Juzgados en caso de estimen una impugnación de esta naturaleza.

Hasta la aprobación de la LJ, el mandato constitucional contenido en el art. 106, precepto relativo al control judicial de la potestad reglamentaria, se ha desarrollado mediante tres técnicas, a saber: la impugnación directa de las disposiciones generales, la impugnación indirecta de un acto administrativo de aplicación sobre la base de la ilegalidad del Reglamento y la simple inaplicación de reglamentos ilegales *ex* art. 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Los resultados de esta triple posibilidad de actuación por parte de los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo venían presentando ciertas disfunciones, especialmente, en el ámbito de la impugnación indirecta de los Reglamentos. Ello era así, debido a que el Tribunal se limitaba, de estimar el recurso, a declarar la invalidez del acto administrativo, sin que tal declaración de nulidad afectase al Reglamento, por lo que potencialmente seguiría desplegando efectos.

Para eliminar estas consecuencias ajenas a la seguridad jurídica, desde los primeros Anteproyectos de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se ha pretendido introducir alguna técnica que permita conjugar el control indirecto de las Disposiciones con la unidad en la interpretación del Ordenamiento. Como se puede comprender fácilmente, la regulación que en este sentido se aprueba presenta una gran importancia para los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, pues, en principio, queda fuera de su competencia el enjuiciamiento de disposiciones generales[154].

En la LJ vigente, se ha consagrado un procedimiento especial que debe iniciar todo Juez o Tribunal que dicte sentencia estimatoria de una impugnación indirecta de una disposición general y no sea competente para anular dicho Reglamento. A este respecto, el art. 123 resulta sumamente indicativo:

"1. El Juez o Tribunal planteará, mediante auto, la cuestión de ilegalidad prevista en el artículo 27.1 dentro de los cinco días siguientes a que conste en las actuaciones la firmeza de la sentencia. La cuestión habrá de ceñirse exclusivamente a aquel o aquellos preceptos reglamentarios cuya declaración de ilegalidad haya servido de base para la estimación de la demanda. Contra el auto de planteamiento no se dará recurso alguno.

2. En este auto se acordará emplazar a las partes para que, en el plazo de quince días, puedan comparecer y formular alegaciones ante el Tribunal competente para fallar la cuestión. Transcurrido este plazo, no se admitirá la personación".

Del precepto transcrito, importa destacar que la sentencia debe haber adquirido firmeza, por lo que sólo cabe plantear la cuestión de ilegalidad en relación con una sentencia dictada en única instancia o, en otro caso, frente a la que no proceda recurso de apelación o casación por haberse expirado el plazo de interposición[155]. Precisamente, se han planteado

154. En ocasiones, la simultánea impugnación de la disposición general y de un acto de aplicación de dicho reglamento puede llevar a que ambos recursos se acumulen en el Tribunal que deba juzgar el recurso directo contra reglamentos. Vid. E. ORTEGA, en ARNALDO ALCUBILLA y FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción...,cit*, p. 577.

155. No cabe ignorar que el recurso de casación no es propiamente una instancia, pero la lógica y la propia previsión del recurso de casación contra "las Sentencias de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia que declaren nula o conforme a Derecho una disposición de carácter general" *ex* art. 86.3 LJ conducen a entender aplicable esta regla al recurso de casación. Sobre la problemática que encierra la incidencia del régimen de recursos en la cuestión de ilegalidad, vid. J. TORNOS, "Procedimientos...,cit", en J. LEGUINA y M. SANCHEZ MORON (Dirs.), *Comentarios...,cit*, pp. 543-544, quien glosa un trabajo inédito de FERNANDEZ FARRERES.

algunas dudas sobre la posibilidad de declarar nula una disposición general por el Tribunal que conozca el recurso planteado contra una sentencia que anule un acto administrativo, estimando la impugnación indirecta de un Reglamento. La interpretación razonable, a mi juicio, es extender la previsión aplicable al Tribunal Supremo -que en todo caso puede declarar nula una disposición general- a los Tribunales que, siendo competentes para declarar la invalidez de una disposición general, resuelvan recursos de esta naturaleza[156].

La cuestión de ilegalidad debe ser resuelta por el Tribunal competente para anular la disposición general, en aplicación de lo dispuesto en el art. 27 de la LJ, quien podrá, no obstante, inadmitir la cuestión mediante auto, y sin previa audiencia a las partes, cuando faltaren las condiciones procesales[157]. La admisión a trámite de la cuestión deberá ser publicada en el mismo Diario Oficial en el que lo fue la disposición afectada.

Tras la tramitación, en la que las partes personadas formularán sus alegaciones[158], el Tribunal dictará sentencia que, en ningún caso, afectará a la situación jurídica concreta derivada de la Sentencia que dictó el Juez que hubiere planteado la cuestión, lo que no impide naturalmente que, en caso de anulación, la sentencia tenga efectos generales a partir de su publicación[159].

VII.- CONSIDERACIONES FINALES

El examen de aproximación que se ha efectuado al régimen jurídico del procedimiento abreviado ha permitido constatar la amplia expectación doctrinal que ha levantado, siendo relevante y llamativo que existan numerosos puntos oscuros en su aplicación. En este sentido, no es de extrañar que la falta de claridad de algunos enunciados legales haya llevado a que los estudiosos del Derecho procesal administrativo mantengan posiciones distintas sobre el sentido de diferentes prescripciones legales de este procedimiento.

Por otro lado, el carácter novedoso de esta configuración del proceso y su propio origen parlamentario permiten aventurar que el legislador depurará algunos extremos del procedimiento abreviado, posiblemente, para completar aspectos de su marco legal en una maniobra de aproximación todavía más cercana al proceso laboral.

Con todo, lo que resulta claro es que, a pesar de estos problemas interpretativos y de las mejoras parciales que puedan plantearse, el procedimiento abreviado ha sido bien recibido por la mayoría de los autores que lo han analizado[160]. En efecto, a mi modo de ver, y a

---

156. Con buen criterio, Pilar TESO GAMELLA, "La cuestión de ilegalidad", en *Actualidad Administrativa,* núm. 40, 1998, pp. 865-866, afirma que "debe siempre aprovecharse el recurso de apelación para abordar el motivo referente a la ilegalidad de la disposición general aplicada".

157. Interesa notar que el Tribunal competente, a diferencia de lo previsto en el Proyecto de Ley, no puede declarar la inadmisión de la cuestión por ser manifiestamente infundada.

158. Defiendo un concepto amplio de las partes J. TORNOS, "Procedimientos especiales", en J. LEGUINA VILLA y M. SANCHEZ MORON (Dirs.), *Comentarios...,cit,* pp. 545-546, que, en todo caso, ha de incluir a la Administración autora de la Disposición. En esta línea, los profesores GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ, *Curso...,cit, II*, p. 670, sugieren la citación por edictos para la personación de quien se considerase interesado.

159. El Magistrado CONDE MARTIN DE HIJAS, "La dimensión...,cit", en ARNALDO ALCUBILLA y FERNANDEZ VALVERDE (Dirs.), *Jurisdicción...,cit*, p. 68 , critica que la sentencia quede indemne frente a una eventual desestimación de la cuestión de ilegalidad. Por su parte, SORIANO, en *REDA*, núm. 100, 1998, p. 835, critica en esta línea de pensamiento que se admita como algo normal la posible existencia de sentencias contradictorias.

160. Los pronunciamientos doctrinales, aunque han sido prudentes y cautelosos, se muestran en general esperanzados con los efectos positivos que pueden derivarse del procedimiento abreviado. Así, SAINZ MORENO, "El procedimiento...,cit", en J. LEGUINA y M. SANCHEZ MORON (Dirs.), *Comentarios...,cit*, p. 376, pronostica que el procedimiento abreviado "va a crear problemas inmediatos que, con el tiempo, se solucionarán hasta que, finalmente, los Juzgados y su procedimiento abreviado arraiguen definitivamente para bien de la justicia administrativa". También BORRAJO en *REDA*, núm. 100, 1998, p. 577, se aventura a señalar las claves del éxito del procedimiento abreviado en los siguientes términos: "si se resuelve adecuadamente el emplazamiento de los

pesar de sus extremos perfectibles, lo cierto es que la innovación del procedimiento abreviado está en línea directa con la consecución de un proceso rápido y oral de acuerdo con los dictados constitucionales (arts. 24 y. 120 de la Constitución). Por ello, la introducción del procedimiento abreviado no puede calificarse negativamente, sino considerarse un avance procesal que marque una nueva tendencia en el ámbito de la Jurisdicción contencioso-administrativa[161].

---

demandados, citados directamente por los Juzgados, sin perjuicio de la colaboración que añada la Administración demandada; si se consigue un ritmo regular y puntual de señalamientos; y si las sesiones de los juicios se desarrollan adecuadamente, los Juzgados podrán afrontar la carga competencial dispuesta por la Ley". Este autor concluye afirmando que "haya o no oralidad real, o se generalice también en los nuevos Juzgados la práctica de los Juzgados civiles de la 'nota de alegaciones' presentada por escrito por los Abogados, se habría obtenido algo muy importante: vencer el retraso en la entrega del expediente, y concentrar todos los trámites en un acto único, con día y hora señalados por el Tribunal encargado de la Administración de Justicia". Más crítico es V. MORENO CATENA, *Comentarios...,cit*, p. 548, quien, aunque califica de avance la instauración de un procedimiento basado en la oralidad e inmediación, manifiesta que, por "descuidos u omisiones", puede convertirse en algo inservible.

161. Este juicio favorable en general hacia el procedimiento abreviado no supone naturalmente que se esté de acuerdo con el régimen de otras cuestiones conexas. En concreto, cabe dudar de la bondad del sistema de recursos que hace muy difícil la instauración de la "doble instancia" en relación con las sentencias que pongan fin al procedimiento abreviado. Por ello, el recurso de casación en interés de la Ley (en sus dos versiones) va a asumir una virtualidad que supera su más estricta finalidad legal. Sobre este problema, precisamente, se publicará un estudio con carácter complementario al presente trabajo en esta misma Revista.

En fase de corrección de pruebas, debo dar noticia del excelente libro de los Magistrados J. M. CHAMORRO Y J. C. ZAPATA, *El Procedimiento Abreviado en la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa*, Aranzadi, Pamplona, 1999.