

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 14 | n. 3 | setembro/dezembro 2023 | ISSN 2179-8214
Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico
Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



Los principales problemas del procedimiento abreviado en la jurisdicción contencioso- administrativa española: propuestas de reforma e impulso a la implantación de la mediación intrajudicial*

*The main problems of the abbreviated procedure in the Spanish
contentious-administrative jurisdiction: reform proposals and
promotion of the implementation of intrajudicial mediation*

Marina Rodríguez Beas**

Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España)

marina.rodriguez@urv.cat

<http://orcid.org/0000-0002-5491-580X>

Recibido: 10/06/2023

Aprovado: 12/11/2023

Received: 06/10/2023

Approved: 11/12/2023

Como citar este artículo/How to cite this article: RODRÍGUEZ BEAS, Marina. Los principales problemas del procedimiento abreviado en la jurisdicción contencioso-administrativa española: propuestas de reforma e impulso a la implantación de la mediación intrajudicial. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 14, n. 3, e241, set./dez. 2023. doi: 10.7213/revdireconsoc.v14i3.31077

* Este trabajo es resultado del proyecto de I+D+i "El nuevo rol de la ciudadanía ante la justicia administrativa: la regulación y la implementación de la mediación como sistema de prevención y resolución de conflictos" (referencia PID2020-112688GB-I00), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033, y se ha realizado dentro del grupo de investigación de la Universidad Rovira i Virgili "Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad", reconocido como grupo de investigación consolidado por la Generalitat de Catalunya.

** Profesora Lectora Serra Húnter de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España). Investigadora del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT) y del Institut Universitari de Recerca en Sostenibilitat, Canvi Climàtic i Transició Energètica (IU-RESCAT). Doctora en Derecho por la Universitat Rovira i Virgili (España).

Resumen

El presente trabajo analiza los principales problemas que en el ámbito práctico presenta el procedimiento abreviado y la incapacidad, hasta el momento, del sistema jurídico español para resolverlos y dar respuesta a la cuestión de si estos problemas afectan a las garantías del administrado y por consiguiente a su adecuación a la tutela judicial efectiva. Con esta finalidad, tras examinar los problemas que suscita su ámbito de aplicación, se analiza la demora en la tramitación y resolución de asuntos mediante este cauce procedimental y las garantías del recurrente en las diferentes fases procedimentales. Finalmente, a la luz de todos los elementos anteriores, realizamos una serie de conclusiones que pretenden ilustrar acerca de si realmente existe o no una merma en las garantías del administrado y se plantean algunas propuestas de reforma e impulso a la implantación de la mediación intrajudicial en el orden contencioso-administrativo.

Palabras clave: *tutela judicial efectiva; procedimiento abreviado; garantías; jurisdicción contencioso-administrativa; derechos fundamentales.*

Abstract

This paper analyzes the main problems that the abbreviated procedure presents in the practical field and the inability, up to now, of our legal system to resolve them. It responds to the question whether these problems affect the guarantees of the company and therefore its adequacy for effective judicial protection. To this end, after examining the problems raised by its scope of application, the delay in the processing and resolution of matters through this procedural channel and the guarantees of the appellant in the different procedural phases are analyzed. Finally, in light of all the above elements, we make a series of conclusions that are intended to illustrate whether there really is a decline in the guarantees of the company, and some reform proposals are put forward.

Keywords: *effective judicial protection; abbreviated procedure; guarantee; contentious-administrative jurisdiction; fundamental rights.*

Sumário

I. Planteamiento. II. Problemas que suscita el ámbito de aplicación del procedimiento abreviado. 1. La progresiva ampliación del ámbito de aplicación. 2. El aparente criterio pacífico del ámbito de aplicación. III. La demora en la tramitación y resolución de asuntos. IV. La merma de garantías del recurrente en las diferentes fases del procedimiento abreviado. 1. El expediente administrativo. 2. La fase inicial del procedimiento. 3. El trámite de contestación oral. 4. La prueba. 5. El trámite de conclusiones y la intervención final de la parte. 6. La limitación en el acceso a la segunda instancia. V. Mecanismo alternativo y complementario de resolución de controversias: la mediación intrajudicial en el contencioso-administrativo. VI. Conclusiones: propuestas de reforma del procedimiento abreviado e impulso a la

implantación de la mediación intrajudicial en el orden contencioso-administrativo. VII. Referencias.

I. Planteamiento

Como nos recuerda la propia Exposición de Motivos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), una de las principales novedades que introdujo fue el establecimiento de un procedimiento ordinario simplificado para la tramitación exclusiva de asuntos sobre determinadas materias y cuantías limitadas¹. Con esta nueva modalidad llamada procedimiento abreviado se dio una auténtica “revolución procesal” en este orden jurisdiccional², coincidiendo con modificaciones en la planta judicial al entrar en funcionamiento los nuevos Juzgados de lo contencioso-administrativo³.

El legislador concentra en un único precepto, el artículo 78 LJCA, su regulación, que no agota la totalidad de previsiones necesarias y remite al régimen general. Esta remisión se entiende referida al procedimiento ordinario, sin perjuicio de la supletoriedad genérica de la LEC⁴, lo que dificulta su articulación en la práctica, generando dudas en relación con la normativa efectivamente aplicable a los distintos trámites⁵.

El procedimiento abreviado se configuró inicialmente para agilizar la resolución de asuntos en el orden jurisdiccional administrativo, motivo por el cual se fundamentó en torno al principio de oralidad⁶, impulso a la

¹ Parte de las críticas de este procedimiento se atribuyen a la improvisación con que se incorporó la regulación en la redacción definitiva del art. 78 LJCA, ya que no se contemplaba ni en los anteproyectos ni en el proyecto de ley. Se introdujo durante la tramitación parlamentaria en virtud de dos enmiendas. La enmienda 241 del Grupo Parlamentario Catalán-CIU, que aboga expresamente por un procedimiento especial para los asuntos competencia de los órganos unipersonales, y la enmienda 309, del Grupo Socialista, que se indica por un procedimiento sumario. Véase BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie A, número 70-8.

² Miren Josune Pérez (2021, p. 71-72).

³ Carlos Lesmes, (2007, p. 680).

⁴ Roberto Bustillo (2005).

⁵ Cuestión puesta de manifiesto de forma reiterada por la doctrina. Véase, entre otros, Alberto Palomar (2019, p. 394-395). Esther Rando (2018, p. 26). Sobre esto, Javier Vázquez (2008, p. 856 y ss.) considera que resulta más adecuado acudir primero al proceso laboral y al juicio verbal antes que al procedimiento ordinario administrativo.

⁶ Como afirma Juan Montero (2019, p. 299).

celeridad, concentración⁷ e inmediación⁸. Pero lo cierto es que de esa configuración inicial que la LJCA no queda nada⁹. A ello ha contribuido, sin duda, las diferentes modificaciones que ha sufrido desde su promulgación la LJCA¹⁰. El procedimiento abreviado ha pasado de tener una aplicación casi residual o muy escasa, a convertirse en el procedimiento más aplicado en los asuntos que se tramitan frente a los órganos unipersonales contencioso-administrativos¹¹. Algunos aspectos que se vienen produciendo en la práctica jurídica de este procedimiento, como las dilaciones en la tramitación y resolución de los asuntos, las mermas en las garantías del recurrente en las diferentes fases procedimentales, así como la limitación en el acceso a la segunda instancia, nos lleva a plantearnos su adecuación al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24.1 CE. Esta es, precisamente, la cuestión central que va a ser objeto de examen en este estudio, cuyo fin último es determinar si realmente el procedimiento abreviado no solo no acaba con la saturación ni lo agiliza, sino que no garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva.

II. Problemas que suscita el ámbito de aplicación del procedimiento abreviado

Fruto de las diferentes reformas que, desde su versión original de la LJCA, ha tenido lugar en la progresiva ampliación de su ámbito de aplicación, nos encontramos ante un procedimiento completamente reconfigurado a lo

⁷ En palabras de Miren Josune Pérez, (2021, p. 77), la concentración es “una característica evidente que se muestra en la simplificación de los trámites, concentrando en el acto de la vista la casi totalidad de los trámites procesales, como la contestación, proposición y práctica de la prueba, cuestiones incidentales referidas al control de los presupuestos procesales”.

⁸ Sobre la importancia de estos principios en el procedimiento, véase Juan Montero (2019, p. 296-308). Rafael Díaz (1999, p. 1-5) también destaca su carácter funcional, finalista y antiformalista, así como el poder de dirección al magistrado y la colaboración de las partes, especialmente la Administración.

⁹ Miren Josune Pérez (2021, p. 73).

¹⁰ Sobre la tramitación parlamentaria, véase Javier Oliván (1999, p. 103-148); Enrique Arnaldo (1998, p. 239 y ss.); Víctor Moreno; Vicente Gimeno; José Garberí y Nicolás González-Cuéllar, (1999, p. 549 y ss.).

¹¹ En el año 2021, el número de asuntos ingresados en los Juzgados de lo contencioso-administrativo asciende a 117.886 y el número de resueltos a 120.644. Estos datos se comparan con los ingresados por la Sala de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, que es de 70.980 y resueltos 73.174. Los datos evidencian que, efectivamente, la utilización del procedimiento abreviado, que es el procedimiento por el que se resuelven la mayoría de los asuntos que conocen los Juzgados de lo contencioso-administrativo, es muy superior al uso del procedimiento ordinario por el que se tramitan los asuntos que conocen las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. Estas cifras se han extraído de las proporcionadas por el Consejo General del Poder Judicial “La Justicia dato a dato, año 2021. Estadística judicial”.

que inicialmente perseguía el legislador. Esta paulatina ampliación del ámbito de aplicación explica su relevante protagonismo y con ella los problemas prácticos que se generan¹².

1. La progresiva ampliación del ámbito de aplicación

En la redacción original del artículo 78.1 LJCA, su ámbito de aplicación se reducía a cuestiones muy concretas: “(...) 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”.

La Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial —apartado 6 de la disposición adicional decimocuarta—, introduce la primera reforma del citado precepto¹³. Así, se modificó el criterio de la cuantía, de las 500.000 pesetas se amplió notablemente a los asuntos cuya cuantía no superasen los 13.000 euros, como el material, quedando incluidas tanto las cuestiones de personal al servicio de las Administraciones Públicas, eliminando la cláusula que excluía de estas a las “que no se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de los funcionarios públicos de carrera”¹⁴. Pero no solo esto, sino que empieza a ampliarse a dos nuevas materias: extranjería e inadmisión de peticiones de asilo político¹⁵.

¹² Véase Esther Rando (2018, p. 4-6).

¹³ Se trata de la reforma de mayor importancia de la LJCA y que incide en tres aspectos fundamentales: reparto de competencias entre los órganos jurisdiccionales de este orden; ámbito objetivo del orden jurisdiccional contencioso-administrativo y la ampliación de los asuntos que se resuelve a través del procedimiento abreviado. En este trabajo únicamente trataremos la reforma que afecta al ámbito competencial del procedimiento abreviado. El resto de las cuestiones puede verse en Gilberto Pérez (2004, p. 1306-1315).

¹⁴ Se muestra partidario Valeriano Bermúdez (2008, p. 3), afirmando que “de mantener la tradicional excepción de los procedimientos en los que se sustancie el nacimiento o extinción de la relación funcional, en los que, dada la importancia y gravedad del asunto, debería tramitarse por el cauce del procedimiento ordinario y dejar su competencia en manos de las Salas”.

¹⁵ Véase Miren Josune Pérez (2021, p. 82 y ss.). En el informe aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial sobre el anteproyecto de la Ley orgánica de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, de 22 de abril de 2003, se justifica extender el procedimiento abreviado a los casos de extranjería sobre el enjuiciamiento de resoluciones de expulsión además de las de inadmisión en frontera porque “permite que procedimientos administrativos sumarios tengan su correlato jurisdiccional en el procedimiento judicial abreviado”.

En el año 2006, la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de la lucha contra el dopaje en el deporte, lo vuelve a reformar añadiendo un nuevo ámbito material: “los asuntos de disciplina deportiva en materia de dopaje”.

La última de las reformas se produce por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, aumentando el umbral económico de los asuntos que se tramitan por este procedimiento hasta los 30.000 euros. Con esta reforma el legislador pretende precisamente agilizar los procedimientos y garantizar el derecho de los ciudadanos a un proceso público sin dilaciones indebidas¹⁶.

En consecuencia, se tramitan por el procedimiento abreviado los asuntos atribuidos a los órganos jurisdiccionales unipersonales —Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo—, determinado por la cuantía —hasta 30.000 €— y por la materia (cuestiones sobre personal al servicio de las Administraciones Públicas, extranjería, inadmisión de peticiones de asilo político y asuntos de disciplina deportiva en materia de dopaje).

Este criterio hace que, en la práctica, la jurisdicción contencioso-administrativo, sigue colapsado¹⁷. Esto se observa en la tasa de congestión, la cual considera la relación de los asuntos resueltos con aquellos ingresados y pendientes al inicio del período. Si analizamos la tasa de congestión se constata una tendencia al alza—de 1,87 en el 2015 a 2,11 en 2020—, lo que denota un empeoramiento de la situación de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹⁸. En el ámbito del procedimiento abreviado, esto se debe al número tan elevado de asuntos que deben tramitarse, lo cual supone un exceso de carga de trabajo y por consiguiente una evidente afectación del derecho a la tutela judicial efectiva.

2. El aparente pacífico criterio de aplicación

¹⁶ En este sentido, Pérez Estrada señala que esta reforma: “(...) de ninguna manera ayuda con el problema de la congestión de los asuntos en los juzgados”. Miren Josune Pérez (2021, p. 84).

¹⁷ Desde la entrada en vigor de la LJCA la litigiosidad no ha parado de crecer, a pesar de las medidas adoptadas por el legislador encaminadas a evitarlo. En el período objeto de análisis (de 2002 a 2020), esa tendencia al alza en los asuntos ingresados es clara. Si en 2002 ingresaron 194.834 asuntos, en 2019 lo hicieron, 2149.367, con un incremento del 28 %. En el año 2019 también se observa un incremento con un 19,7 % respecto al año anterior. Datos extraídos de la estadística judicial del Consejo General del Poder Judicial. <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/> (consultada 01/06/2023).

¹⁸ Información extraída de la estadística judicial del Consejo General del Poder Judicial.

El ámbito de aplicación del procedimiento abreviado se delimita en la LJCA de forma subjetiva, es decir, a través del órgano administrativo autor de la actuación impugnada, y de forma objetiva, mediante el criterio cuantitativo y cualitativo.

En cuanto al órgano competente, el apartado 1 del artículo 78 LJCA atribuye la competencia de conocer estos asuntos a determinados órganos unipersonales, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo¹⁹. Sin embargo, esta afirmación debe matizarse²⁰. Con la reforma llevada a cabo por la Ley 13/2009 se introdujo en el apartado 5 del artículo 78 el término “Juez o Tribunal”, haciéndolo extensivo a los órganos colegiados, en el caso del recurso frente a la inejecución por las Administraciones de sus actos firmes. Así, el artículo 29.2 establece una excepción cuando regula los recursos en los que la actividad administrativa impugnada es la inejecución de actos firmes²¹. No obstante, este supuesto solo remite al cauce procesal para conseguir una mayor celeridad, sin que esto afecte a las reglas generales de atribución de competencias²². En consecuencia, pueden conocer órganos colegiados casos en materia de inejecución de actos firmes del artículo 29.2 LJCA por los cauces del procedimiento abreviado²³. Sin embargo, el criterio más reciente asumido por el Tribunal Supremo (en adelante, TS) no ha sido ese e interpreta que el procedimiento abreviado solo se aplica para los órganos judiciales unipersonales²⁴. No obstante, se encuentran pronunciamientos previos del TS donde sí que conforma la utilización del procedimiento abreviado por los órganos colegiados, cuando se trata de supuestos del artículo 29.2 LJCA²⁵. Por lo tanto, este aspecto está generando inseguridad jurídica y disparidad en los criterios doctrinales y judiciales distintos.

¹⁹ En este sentido, véase José Antonio Tardío (2021, p. 61) y Juan Alfonso Santamaría (2010, p. 780). Sin embargo, Miguel Sánchez (2019, p. 918), afirma que, en el caso del art. 29.2 LJCA se aplicará el procedimiento abreviado, cualquiera que sea el órgano competente para resolver.

²⁰ Para un análisis más exhaustivo, véase Esther Rando (2018, p. 6 y ss.).

²¹ Así lo destaca Miguel Sánchez (2019, p. 918).

²² Sobre la justificación de la inclusión por el legislador del procedimiento abreviado como cauce para tramitar las pretensiones reguladas en el art. 29.2 LJCA. Véase STS de 22 de marzo de 2011, FJ 3.

²³ Lo pone de relieve Jorge Rodríguez-Zapata (2019, p. 264).

²⁴ Véase SSTS 767/2019, de 4 de junio, y 1306/2019, de 3 de octubre.

²⁵ Véase STS 28 de diciembre de 2005, FJ. 7.

En relación con el criterio cuantitativo y cualitativo, la redacción del artículo 78.1 LJCA no genera problemas, ya que las pretensiones que, sin ser de personal, extranjería, asilo político o dopaje, se atenderá a la cuantía para fijar el cauce procedimental a seguir.

En relación con la cuantía, la regulación específica del procedimiento abreviado no prevé ninguna regla concreta, motivo por el cual, acudiremos a las reglas generales del procedimiento ordinario (arts. 40, 41 y 42 LJCA), conforme al apartado 23 del artículo 78 LJCA.

El propio artículo 40 LJCA no establece la cuantía del recurso como preceptiva en el escrito de interposición con el que se inicia el procedimiento. No obstante, la importancia de esta, a efectos de la determinación del procedimiento a seguir, hace necesaria establecerla desde el inicio del procedimiento con independencia del cauce procedimental²⁶. Pero cabe destacar que la determinación de la cuantía y la fijación del procedimiento son consideradas por la jurisprudencia como cuestiones de orden público que no puede dejarse a la libre disponibilidad de las partes²⁷.

En relación con el criterio cualitativo del artículo 78.1 LJCA, a pesar de su apariencia pacífica, deben ser puestos en relación con las reglas de la competencia contenidas en la propia LJCA, y en consecuencia no en todos los supuestos, estas materias competen a los órganos unipersonales.

Repárese en que, las cuestiones de personal son las materias que mayor complejidad presentan²⁸. Cuando los recursos se deduzcan frente a actos de las entidades locales, el artículo 8 LJCA determina la competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo para conocer en única o primera instancia, incluso cuando se trate de conflictos sobre cuestiones del nacimiento o extinción de la relación laboral. Sin embargo, cuando se trate de cuestiones de personal de la Administración autonómica, la regla anterior cambia porque en este caso habrá que atender al tipo de conflicto para establecer el órgano competente. En este sentido, el artículo 8.2 LJCA atribuye a las Salas de lo Contencioso-Administrativa de los Tribunales de Justicia, en única instancia, el conocimiento de los actos de las

²⁶ Así lo consideran Esther Rando (2018, p. 489).

²⁷ De aquí que su examen y control corresponda inicialmente al Tribunal a quo y posteriormente, en su caso, al TS. Así se contempla, entre otras, SSTS 20 de abril de 2012; 11 de mayo de 2009; 31 de marzo de 2009; 19 de julio de 2007; 18 de marzo de 2004; 28 de junio de 2005.

²⁸ Juan Alfonso Santamaría (2010, p. 784-785).

administraciones autonómicas, aplicando la regla residual contenida en el artículo 10.1 a) LJCA²⁹.

De igual manera, el apartado c) del citado precepto también confiere la competencia para el conocimiento de los actos y disposiciones de los órganos de gobierno a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, así como de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo en materia de personal.

En síntesis, no puede afirmarse sin más la procedencia del procedimiento abreviado en las cuestiones de personal cuando el acto provenga de la Administración autonómica. Pues, todo lo contrario, tan solo cuando se trate de un acto en materia de personal que no esté referido al nacimiento o extinción de la relación funcional y cuando, en general, no haya sido dictado por la asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma, ni por el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas o figuras análogas³⁰.

En los asuntos en materia de personal, cuando estos procedan de la Administración General del Estado, es preciso conjugar las reglas previstas en los artículos 8, 9, 10 y 11 LJCA. Resulta competencia de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, el conocimiento, en única instancia, de las cuestiones de personal cuando los actos y resoluciones provengan de órganos de la Administración General del Estado con competencia en todo el territorio nacional, si el nivel orgánico es inferior al de ministro o secretario de Estado. Pero si el acto procede de los citados órganos, en materia de personal no referidas al nacimiento o extinción de la relación de funcionarios de carrera, su enjuiciamiento en primera o única instancia está atribuida por el artículo 9.1 a) LJCA a los Juzgados Centrales de lo Contencioso. Pero si versan sobre el nacimiento o extinción de dicha relación de servicio, el artículo 11.1 a) LJCA le atribuye a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en única instancia. Por último, los actos en materia de personal dictados por la Administración periférica del Estado o de los organismos, entes o corporaciones de derecho público adscritos a la misma, se atribuye, de conformidad con el artículo 8.3 LJCA, a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativa. Es precisamente en este único supuesto, donde se regirán las

²⁹ Véase Esther Rando (2018, p. 11-13).

³⁰ Juan Alfonso Santamaría (2010, p. 781-783).

reglas del procedimiento abreviado, a pesar de la generalidad del artículo 78.1 LJCA que parece incluir en el ámbito de aplicación a todas las cuestiones relativas de personal³¹.

En materia de extranjería también es preciso conjugar las reglas previstas en los artículos 8, 9 y 11 LJCA. De conformidad con el artículo 8.4 LJCA, son competentes los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo si el recurso versa sobre las resoluciones que sobre la materia dicte la Administración periférica del Estado o los órganos competentes de las comunidades autónomas. Pero para el caso de actos emanados de los organismos con personalidad jurídica propia y entidades pertenecientes al sector público estatal con competencia en todo el territorio nacional, en cuyo caso su conocimiento corresponde a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo. No obstante, la aplicación del apartado 1 a) del artículo 11 LJCA, es decir, cuando el acto proceda de un ministro o secretario de Estado, en cuyo caso la competencia viene atribuida a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, y en consecuencia no resulta aplicable el procedimiento abreviado³².

III. La demora en la tramitación y resolución de asuntos

El objetivo pretendido con la aprobación del procedimiento abreviado era, como se ha destacado en el epígrafe anterior, eliminar la demora en la tramitación y resolución de asuntos que se encomendaba en este orden³³.

Sin embargo, en la actualidad uno de sus principales problemas continúa siendo la dilación en el señalamiento de la vista y, por ende, en la resolución de los asuntos³⁴. Esta situación es, sin duda, el resultado del

³¹ Esther Rando (2018, p.12-13).

³² Esther Rando (2018, p. 13).

³³ La duración media de los asuntos terminados todavía es muy elevada, tanto en primera instancia como en segunda instancia. Si bien en el período analizado (de 2002 a 2020) se puede comprobar una reducción de la duración media estimada de los procesos contencioso-administrativos tanto en primera instancia (de 16,2 meses en 2012 a 11,6 en 2020) como en segunda instancia (de 13,2 meses en 2012 a 11,6 en 2020), esta tendencia empieza a invertirse 2019 (10,4 meses en primera instancia y 9,9 meses en segunda instancia), con un incremento de 1,3 meses en primera instancia y de 4,8 meses en segunda instancia respecto al año anterior.

Esta tendencia a la alza se ha mantenido en los años 2020 y 2021 con una duración media de los procedimientos abreviados de 8,8 meses lo que representa un 16,6%. No obstante, en el último año – 2022–, se observa una ligera reducción del 6,6%.

Datos de elaboración propia a partir de la información extraída de la estadística judicial del Consejo General del Poder Judicial.

³⁴ En los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, los procedimientos abreviados han tenido una duración media de 13,2 meses en 2012, pero muestran una evolución a 8,2 meses en 2022. Esta

incremento del ámbito de aplicación del procedimiento abreviado, y por consiguiente el elevado número de asuntos que soportan los órganos unipersonales³⁵.

El Tribunal Constitucional (en adelante, TC) ha declarado en reiteradas ocasiones que, en efecto, la demora en la celebración de la vista del juicio en un procedimiento abreviado vulnera el derecho fundamental reconocido en el artículo 24.2 CE a un proceso sin dilaciones indebidas y con todas las garantías. Pero la doctrina jurisprudencial no mantiene un criterio unánime respecto al transcurso temporal para producirse la vulneración del referido derecho fundamental. Así, en sus SSTC 141/2010, de 21 de diciembre; 89/2016, de 9 de mayo; entre otras, coinciden en declarar que la demora superior a un año de la celebración de la vista es presupuesto suficiente para considerar vulnerado el artículo 24.2 CE. Sin embargo, otros pronunciamientos llegan a idéntica conclusión, pero con un transcurso temporal a dos años (SSTC 99/2014, de 23 de junio; 74/2015, de 27 de abril; 63/2016, de 11 de abril; entre otras) e incluso con más de cuatro años (SSTC 75/2016, de 25 de abril; 77/2016, de 25 de abril; 103/2016, de 6 de junio; entre otras).

La doctrina que mantiene el TC considera que para determinar si realmente se produce la vulneración del derecho fundamental contemplado en el artículo 24.2 CE, se debe acudir a la configuración de dicho derecho como un concepto jurídico indeterminado. Por consiguiente, se debe

disminución se produce de forma más fuerte a partir de 2016 hasta alcanzar en 2022 una reducción de 6,6 meses respecto al año anterior. Datos de elaboración propia a partir de la información extraída de la estadística judicial del Consejo General del Poder Judicial.

³⁵ Analizando por materias las duraciones medias de los procesos contencioso-administrativos en los diferentes órganos jurisdiccionales, la situación es especialmente grave en determinados sectores de especial complejidad, ya que la duración media sigue siendo muy superior.

En los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, los procedimientos de mayor duración media durante el período analizado 2016-2022 han sido los de medioambiente (14,2 meses en 2022 y 15,2 en 2016); expropiación forzosa (14,4 meses en 2022 y 16,5 meses en 2016); dominio público y propiedades especiales (11,4 meses en 2022 y 11,3 meses en 2016); urbanismo y ordenación del territorio (12 meses en 2022 y 13,5 meses en 2016); contratos públicos (12,1 meses en 2022 y 13,4 meses en 2016); responsabilidad patrimonial (11 meses en 2022 y 11,4 meses en 2016); función pública (10,6 meses en 2022 y 11,3 meses en 2016), y extranjería (6,2 meses en 2022 y 7,2 meses en 2016). En los Juzgados Centrales de lo contencioso, por materias, los procedimientos con mayor duración media han sido los de actos de los organismos (9,2 meses en 2022 y 10 meses en 2016); seguidos por los de disciplina deportiva en materia de dopaje (7,7 meses en 2022 y 6,1 meses en 2016); de actividad administrativa sancionadora (2,9 meses en 2022 y 6,3 en 2016); de responsabilidad patrimonial (4,2 meses en 2022 y 5,8 en 2016). Datos de elaboración propia a partir de la información extraída de la estadística judicial del Consejo General del Poder Judicial.

examinar las circunstancias específicas de cada caso a la luz de los criterios objetivos que la jurisprudencia ha ido precisando, ya que “no toda infracción de los plazos procesales o toda excesiva duración temporal de las actuaciones judiciales supone una vulneración del derecho fundamental (...)”³⁶.

Siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos³⁷, con base en el artículo 6.1 del Convenio de Roma, el TC los concreta en: la complejidad del asunto; los márgenes ordinarios de duración de los litigios del mismo tipo; el interés que arriesga el demandante de amparo; la conducta procesal del demandante y de las autoridades³⁸.

Además, el Alto Tribunal considera que “(...) por más que los retrasos experimentados en el procedimiento hubiesen sido consecuencia de deficiencias estructurales u organizativas de los órganos judiciales o del abrumador trabajo que sobre ellos pesa, esta hipotética situación orgánica, si bien pudiera excluir de responsabilidad a las personas intervinientes en el procedimiento, de ningún modo altera el carácter injustificado del retraso. Y es que el elevado número de asuntos de que conozca el órgano jurisdiccional ante el que se tramitaba el pleito no legitima el retraso en resolver, ni todo ello limita el derecho fundamental de los ciudadanos para reaccionar frente a tal retraso, puesto que no es posible restringir el alcance y contenido de ese derecho (dado el lugar que la recta y eficaz Administración de Justicia ocupa en una sociedad democrática) en función de circunstancias ajenas a los afectados por las dilaciones. Por el contrario, es exigible que jueces y Tribunales cumplan su función jurisdiccional, garantizando la libertad, la justicia y la seguridad, con la rapidez que permita la duración normal de los procesos, lo que lleva implícita la necesidad de que el Estado provea la dotación a los órganos judiciales de los medios personales y materiales

³⁶ STC 153/2005, de 6 de junio, FJ 2.

³⁷ En el caso Unión Alimentaria Sanders c. España, de 7 de julio de 1989, confirmó el carácter estructural de las dilaciones sufridas. En el mismo sentido, en la sentencia sobre el caso Lenaerts contra Bélgica de 11 de marzo de 2004 determinó que el art. 6.1 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales obliga a los Estados contratantes a organizar un sistema judicial que sus tribunales puedan cumplir cada una de sus exigencias, en particular la del derecho a obtener una decisión definitiva dentro de un plazo razonable.

³⁸ Para un análisis más exhaustivo, Esther Rando (2018, p. 17 y ss.). La STC 74/2015, de 27 de abril, analiza cada uno de estos criterios de forma detalla (FJ 4). Véase también, entre otras, SSTC 54/2014, de 10 de abril; 178/2007, de 23 de julio; 38/2008, de 25 de febrero; 93/2008, de 21 de julio; 142/2010, de 21 de diciembre.

precisos para el correcto desarrollo de las funciones que el ordenamiento les encomienda”³⁹.

Por tanto, resulta evidente que la demora en la tramitación del procedimiento abreviado no solo incumple el que era uno de sus objetivos principales —celeridad—, sino que tiene una trascendencia constitucional, en la medida en que vulnera un derecho fundamental. Pero más allá de esto, cabe destacar la importancia de esta línea jurisprudencial que expresamente lo reconoce y recuerda al Estado la obligación de dotar a los órganos judiciales de los medios precisos para poder cumplir su fin⁴⁰.

IV. La merma de garantías del recurrente en las diferentes fases del procedimiento abreviado

El procedimiento abreviado plantea una serie de problemas importantes en torno a las garantías que la tramitación del recurso por esta vía puede tener sobre los derechos del administrado, sin tener en cuenta, el patente desequilibrio existente de entrada entre las partes en un proceso contencioso-administrativo⁴¹.

Estos problemas, como se analiza en los epígrafes siguientes, se detectan desde el propio inicio del procedimiento por la demanda, el expediente administrativo y la contestación a la misma por parte de la demandada; la concentración de trámites en el seno de la vista y la limitación en el acceso a la segunda instancia.

1. El expediente administrativo

El artículo 48 LJCA exige que el expediente administrativo⁴² se remita al Juzgado por la Administración “completo, foliado y, en su caso,

³⁹ Esta doctrina se recoge en la Sentencia 54/2014, de 10 de abril, FJ 6. En el mismo sentido, SSTC 125/2022, de 10 octubre; 129/2016, de 18 julio; 77/2016, de 25 abril; 76/2016, de 25 abril; 75/2016, de 25 abril; 63/2016, de 11 abril; 88/2015, de 11 mayo; 87/2015, de 11 mayo; 74/2015, de 27 abril; 99/2014, de 23 junio; 89/2014, de 9 junio; 58/2014, de 5 mayo; 142/2010, de 21 diciembre; 141/2010, de 21 diciembre; 142/2010, de 21 diciembre; entre otras.

⁴⁰ Como señala Esther Rando (2018, p. 20), no resultaría desproporcionado considerar que, alegando esta doctrina, sean masivos los recurrentes en amparo por idéntico motivo.

⁴¹ Lucía Casado (2020, p. 1-80).

⁴² Como destaca la jurisprudencia del TC y del TS, el expediente administrativo resulta una pieza probatoria clave en el proceso contencioso-administrativo. El TS ha destacado de forma reiterada la relevancia de la aportación del expediente administrativo al procedimiento contencioso-administrativo,

autenticado”. No obstante, en la práctica suele suceder que el expediente no está indexado correctamente y completarlo resulta costoso. Por ello, una de las grandes dificultades que plantea el análisis de la documentación de un litigio contencioso-administrativo deriva del modo en que las Administraciones presentan los expedientes administrativos.

La LJCA no regula como debe enviarse el expediente administrativo de forma telemática. Sin embargo, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el artículo 70, lo define, con carácter general, como el “conjunto ordenado” de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla. Además, el apartado segundo del citado precepto prevé que “los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita”.

En la mayoría de los juzgados aún no se dispone de expediente administrativo electrónico en sentido estricto, ya que los documentos que lo integran se elaboran en formato papel y se escanean y otros van con firma electrónica.

En la práctica, los Juzgados no siguen un criterio unificado sobre el expediente administrativo electrónico, sino que las soluciones son dispares en función del número de Administraciones del partido judicial y del número de juzgados⁴³. La experiencia en este tema muestra que algunos jueces suspenden el procedimiento y exigen su envío debidamente hipervinculado o en papel. Sin embargo, otros jueces, de conformidad con el artículo 54.1

“como medida tendente a reforzar el derecho de defensa de los ciudadanos frente a la actuación de los poderes públicos administrativos y a favorecer el derecho a un proceso con todas las garantías, posibilitando al órgano jurisdiccional, que de modo efectivo puede ejercer plenamente el control jurisdiccional de la actividad de la Administración Pública”. Además, ha destacado su vinculación “en la doctrina constitucional como garantía procesal inscrita en el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, que garantiza el artículo 24 de la Constitución, de modo que tiene un contenido instrumental del ejercicio del derecho de defensa y a la vez constituye un medio de asegurar la efectiva realización de los principios de igualdad de armas y de contradicción en el proceso, al no poder la Administración, arbitrariamente, sustraer al conocimiento de la parte los documentos que configuran el expediente administrativo, causando limitaciones o restricciones indebidas del derecho de defensa que pueden originar materialmente un resultado de indefensión (STC 24/1981, de 14 de julio y 11/1993, de 18 de enero)”. Véase, entre otras, las SSTs de 21 de diciembre de 2004, FJ 3; y de 24 de junio de 2008, FJ 4.

⁴³ Sobre estas cuestiones prácticas, véase Consejo General del Poder Judicial (2020, p. 19-20).

LJCA, determinan que, sin expediente formalmente remitido de forma electrónica, no se admitiría la contestación⁴⁴.

Para el procedimiento abreviado, el expediente administrativo plantea unas cuestiones relativas al momento de su incorporación al proceso y a los trámites subsiguientes⁴⁵. Conforme al apartado tercero del artículo 78 LJCA, la demanda se formaliza y presenta sin que la parte actora tenga el expediente administrativo. Esto provoca, de forma usual, que una vez remitido el expediente y formalizada ya la demanda en el proceso, del mismo resulten nuevos datos o hechos. Ante esta situación se produce la problemática de una eventual ampliación de la demanda, una posible desviación procesal o bien la necesidad de aportar más documental a las actuaciones por la demandante, cuando ha precluido el momento de su aportación junto con el escrito de la demanda⁴⁶.

Pero si no se da respuesta a este requerimiento, se produce la reiteración de la petición primero, y a la imposición de multas coercitivas en un segundo momento. Pero si aún así no se recibe, podrá continuar si el actor lo interesa⁴⁷.

Agrava esta situación que la decisión sobre la petición de completar el expediente recae sobre el letrado de la Administración de Justicia (art. 55 LJCA), porque en último término, corresponde al titular del órgano jurisdiccional analizar el contenido del expediente para poder pronunciarse sobre las cuestiones controvertidas en el proceso.

En definitiva, merece un juicio negativo la circunstancia de que deba producirse la formalización de la demanda sin disponer del expediente administrativo la parte recurrente⁴⁸. Esta situación puede dar lugar a una

⁴⁴ Véase algunas iniciativas, como la de la sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Consejo General del Poder Judicial (2020, p. 20). Pero cabe destacar, como modelo ideal, la implantación del expediente judicial electrónico por parte del Ministerio de Justicia en la Audiencia Nacional, que actualmente está desplegado en los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, donde se han integrado automáticamente más de 55.000 expedientes administrativos en el sistema de gestión procesal. <https://www.mjusticia.gob.es/es/ministerio/gabinete-comunicacion/noticias-ministerio/grupo-trabajo-audiencias> (consultada 10/04/2023).

⁴⁵ Sobre las consecuencias del retraso en la remisión del expediente administrativo, véase Jesús Avezuela (2019, p. 373-378).

⁴⁶ Una crítica sobre esto se contempla en Elsa Puig (2019, p. 238-239).

⁴⁷ En este sentido, Abel Téllez (2000, p. 119).

⁴⁸ Sobre esto, Juan Alfonso Santamaría (2010, p. 786), indica que el demandante cae en el riesgo de hilar un discurso argumental a ciegas, que puede ser contradicho con un simple documento citado en el expediente. Véase también Juan Alfonso Santamaría (2014, p. 1155).

eventual vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva al forzar la interposición de la demanda sin poder consultar el expediente administrativo⁴⁹. Así lo ha recalcado la jurisprudencia del TC configurándolo como una “garantía procesal para el demandante que la LJCA no deja al arbitrio ni de la Administración ni del órgano judicial (...)”⁵⁰. Y ello ha sido calificado por el TS como trámite fundamental, cuya omisión o falta de compleción puede dar lugar a la declaración de nulidad de actuaciones⁵¹.

2. La fase inicial del procedimiento

En relación con la fase inicial del procedimiento se plantea una problemática sobre el plazo para elaborar y presentar la demanda⁵², ya que en el procedimiento ordinario es mucho más amplio que en el abreviado. Mientras que, en el primero, el plazo es el general del recurso más el tiempo que tarde el órgano jurisdiccional en tramitar su admisión y los emplazamientos y el tiempo que tarde la Administración en remitir el expediente, junto a 20 días más, desde la remisión de dicho expediente o puesta a disposición del mismo; en el procedimiento abreviado el plazo es escuetamente el plazo general para interponer el recurso porque se contempla la presentación directa de la demanda (art. 78.2 LJCA)⁵³.

En cualquier caso, este inicio directo por demanda determina que su admisión genere los efectos procesales y materiales derivados tanto del escrito de interposición como de la propia demanda⁵⁴.

Pero este problema no es solo una cuestión de plazo, sino de seguridad y protección jurídica⁵⁵, ya que en el procedimiento abreviado la demanda se obliga a presentar antes de que la Administración haya remitido el expediente administrativo completo, sin embargo, en el procedimiento ordinario no hay que presentarla hasta que la Administración no haya

⁴⁹ Véase, Esther Rando (2018, p. 21).

⁵⁰ STC 28/1981, FJ 1.

⁵¹ Véase, entre otras, SSTS 19 de octubre de 1987; 26 de septiembre de 1988. También la STSJ Andalucía, Málaga, 591/2016, 23 de marzo.

⁵² El art. 78 LJCA no contempla especialidades en cuanto a los requisitos formales y de contenido de la demanda, motivo por el cual se aplica el régimen general (art. 56.1 LJCA). En cuanto a la cuantía tampoco se indica expresamente, pero se considera conveniente reflejarla a los efectos oportunos. Véase, Elsa Puig (2019, p. 235).

⁵³ Esta forma de inicio también se prevé para algunos asuntos que siguen los trámites del ordinario. Por ejemplo, las excepciones de los apartados 4 y 5 del art. 45 LJCA. *Vid.* Juan Luis Ibarra (2014, p. 121).

⁵⁴ En este sentido, Abel Téllez (2000, p. 106-108).

⁵⁵ Véase, José Antonio Tardío (2021, p. 68).

remitido de forma completa el expediente. Esta singularidad en la tramitación de este procedimiento se corresponde con esa finalidad simplificadora y restrictiva a cuestiones de menor complejidad⁵⁶.

Otro aspecto problemático recae en el caso de que resulte necesaria la subsanación de la demanda interpuesta y no se atiende al requerimiento de subsanación. El letrado de la Administración de Justicia debe requerir la subsanación, por plazo de 10 días, y en caso de no ser atendido, debe acordar el archivo del procedimiento. No obstante, se cuestiona sobre si a la resolución de archivo, le resulta aplicable la posibilidad de rehabilitación del trámite, como sucede con el procedimiento ordinario (art. 52 LJCA).

Este supuesto no está contemplado en la regulación específica del procedimiento abreviado, motivo por el cual, se cuestiona si la previsión del apartado 23 del artículo 78 LJCA —“se regirá por las normas generales de la presente Ley”, pueden llevar a una aplicación en la tramitación del procedimiento abreviado, de la posibilidad que para el procedimiento ordinario contempla el artículo 52.2 o si opera la limitación que establece el artículo 128.1 LJCA que afecta a los plazos para preparar o interponer recursos.

Sobre esta cuestión, la doctrina jurisprudencial, fijada, entre otras, en la Sentencia del TS, de 7 de junio de 2021, faculta al Juez a pronunciarse sobre el archivo de las actuaciones en virtud del art. 45.3 LJCA, si en el plazo improrrogable de diez días no es atendido el requerimiento para subsanar los defectos advertidos en el escrito de interposición del recurso, no siendo de aplicación el artículo 128 LJCA. De este modo, considera: “los plazos para interponer válidamente los recursos están exceptuados, por evidentes razones de seguridad jurídica, del mecanismo de rehabilitación previsto en el artículo 128.1 LJCA, y que el plazo concedido para subsanar los defectos del escrito de interposición a que se refiere el art. 45.2 y 3 LJCA tiene la misma naturaleza que el plazo para interponer el recurso”⁵⁷.

Así pues, la doctrina es tajante respecto a la improrrogabilidad de los plazos para preparar o interponer un recurso de acuerdo con el artículo 128 LJCA. Estos plazos lo son de caducidad por lo que no pueden ser objeto de rehabilitación. No obstante, el Tribunal Supremo en la Sentencia 1262/2021,

⁵⁶ Marcos Loredó (2021, p. 56).

⁵⁷ STS 806/2021, 7 de junio, FJ 2.

de 25 de octubre determina que la doctrina expuesta anteriormente debe puntualizarse ante un procedimiento abreviado ya que la particularidad de este procedimiento respecto al ordinario recae en que la interposición del recurso y el escrito de demanda se integran en un único escrito/trámite.

Por ello, atendiendo al principio “pro actione” afirma que, si “el recurso en el procedimiento abreviado se inicia directamente con demanda, como exige el artículo 78.2 LJCA, debe entenderse que la analogía en la aplicación de las normas generales, artículo 78.23 LJCA, lo es con el escrito de demanda que, hemos visto, permite la subsanación, no con el simple escrito de interposición del recurso contencioso en el procedimiento ordinario”. En consecuencia, en el caso examinado en la citada sentencia, el Tribunal expresa que “Lo relevante es que el llamado por el recurrente escrito de interposición que, en realidad debería haber sido una demanda, fue presentado en plazo, razón por la que fue requerido de subsanación a fin de acomodar el citado escrito al contenido de una demanda. Y si bien no subsanó mediante la presentación de una demanda en la forma exigida por la LJCA en el plazo concedido si lo hizo en el día en que le fue notificado el auto del Juzgado número 5 de Sevilla acordando el archivo de las actuaciones e inadmitiendo a trámite la demanda”⁵⁸.

Otro aspecto que tampoco se alude es la eventual solicitud de medidas cautelares. Ante esta situación debe interpretarse que se regirá por las normas del procedimiento ordinario⁵⁹.

Consecuencia de todo ello, nos encontramos ante lagunas que solo podemos solventar mediante una interpretación sistemática e integradora de la propia LJCA y de la LEC. Pero esto no resulta sencillo y genera inseguridad⁶⁰.

3. El trámite de contestación oral

En la tramitación del procedimiento abreviado, conforme al apartado séptimo del artículo 78 LJCA, se prevé la contestación oral por parte de la Administración demandada, en el momento de la celebración del acto del

⁵⁸ FJ 6. Esta doctrina jurisprudencial ha sido reiterada en relación con la cuestión de interés casacional suscitada en la STS 1105/2022, de 27 de julio.

⁵⁹ En este sentido, se ha pronunciado la doctrina. Véase, por todas, Abel Téllez (2000, p. 94).

⁶⁰ Aspecto tratado de forma reiterada por la doctrina. Véase, entre otros, Alberto Palomar (2019, p. 394); Esther Rando (2018, p. 246).

juicio⁶¹. Esto puede derivar en un sorpresivo conocimiento por parte del recurrente de determinados argumentos planteados por la Administración, en sustento de la conformidad a Derecho de la resolución administrativa impugnada, que pueda afectar a su derecho de defensa. A todo ello, se suma la capacidad por parte del Tribunal de limitar la intervención del letrado de la parte demandada en su contestación, lo que podría afectar el derecho de defensa, si no se han podido exponer o no se han expuesto limitadamente, los argumentos de la contestación, lo que no acontece en un trámite escrito de alegaciones, donde sí pueden ser expuestas cuantas alegaciones y argumentaciones se consideren convenientes.

Pero, repárese que este trámite supone una ventaja para la Administración y demás codemandados, porque conocen con antelación el contenido de la demanda, —hechos, fundamentos de derecho y pretensiones—, mientras que la otra parte no va a conocer los fundamentos invocados por la Administración y codemandados hasta el acto de la vista, momento en que no habrá tiempo para rebatirlos en igualdad de condiciones⁶². Así, lo que resulta criticable es la indefensión que supone para la parte actora, afectando a la igualdad de armas en el proceso⁶³.

Esto también afecta a la decisión que tomará el órgano jurisdiccional, ya que, si realizan el juicio al final de la vista y que, como en esta, a la parte demandante se le suele dar poco tiempo y se concede mayor tiempo a oír los argumentos de la Administración demandada y codemandados, al final acaban teniendo más peso los argumentos de estos, por ser las partes que mayor protagonismo han tenido en el acto de la vista⁶⁴.

⁶¹ El Consejo General del Poder Judicial critica la oralidad y cita a Cortés Lopete quien sostiene que la oralidad es una técnica de resolución de conflictos muy cara, no solo en un sentido puramente económico, sino también social. Por tanto, considera que la intervención de los operadores jurídicos en un acto formal y presencial ha de ser reservado para los supuestos en los que la utilidad y la necesidad lo justifiquen. Consejo General del Poder Judicial (2020, p. 19).

⁶² Así lo afirma José Antonio Tardío (2021, p. 74-75). También defiende este argumento Santiago González-Varas (2020, p. 881), y Lucía Casado (2020, p. 23).

⁶³ Este mismo argumento es destacado por Sánchez (2019, p. 919) e indica que tendría fácil solución si se exigiera a las partes demandadas presentar su contestación a la demanda por escrito antes de la vista. En esta línea, Concepción Jiménez (2020).

No obstante, sobre esto, Marcos Loredo (2021, p. 61), considera que la existencia del expediente administrativo, la posibilidad de que se practique prueba de oficio y el trámite de conclusiones preceptivo atenúa esta problemática situación.

⁶⁴ Argumento destacado por José Antonio Tardío (2021, p. 75).

También, se ha puesto de manifiesto que la previsión de que al inicio de la vista el demandante exponga los fundamentos de lo que solicita resulta innecesario, si consiste en la repetición de lo dicho en la demanda⁶⁵. Pero si se trata de fundamentos nuevos que no constan en la demanda, se reduce así las garantías de las partes demandadas, que no habrán podido reflexionar con anterioridad sobre ellos⁶⁶. No obstante, este último caso cobra sentido cuando esos fundamentos se elaboran una vez se ha recibido el expediente administrativo completo, y que difícilmente podrían estar en la demanda sin conocerse el expediente⁶⁷. En todo caso, debe regir la prohibición de la “mutatio libelli”, no permitiéndose alterar la pretensión ya planteada, sino únicamente ampliar sus fundamentos fácticos o jurídicos⁶⁸. Sin embargo, el TC ha declarado que, aun introduciéndose motivos nuevos, supone una garantía del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de la parte recurrente⁶⁹.

Para evitar posibles afectaciones del derecho de defensa de la parte demandada, una posible solución sería una reforma legislativa tomando como referencia la regulación del juicio verbal de la jurisdicción civil. En este sentido, la contestación se formularía por escrito, resolviéndose con posterioridad sobre la necesidad de la celebración o no de una vista, de modo que, en caso de ser celebrada la vista, se llegaría a la misma con conocimiento de las posiciones procesales y de fondo de las partes, antes de su inicio⁷⁰.

En otro orden de cosas, hay que recordar que existe el llamado procedimiento abreviado “exprés” en el que se omite la celebración de la vista y se puede obtener una sentencia en un plazo inferior a 3 meses desde la notificación de la actuación administrativa que se combate⁷¹. La iniciativa de esta modalidad debe partir del autor, quien lo debe incluir en su demanda —mediante otrosí—. Pero solo si la Administración no se opone a esta petición del actor, se continuará su cauce. Esto hace que la Administración

⁶⁵ José Antonio Tardío (2021, p. 73).

⁶⁶ Juan Alfonso Santamaría (2010, p. 786).

⁶⁷ En este sentido, José Antonio Tardío (2021, p. 74).

⁶⁸ Véase, Salvador María Martín (2011, p. 148).

⁶⁹ SSTC 58/2009, de 9 de marzo; 133/2009, de 1 de junio; 26/2008, de 11 de febrero; 75/2008, de 23 de junio; 133/2005, de 23 de mayo; 160/2001, de 5 de julio; entre otras.

⁷⁰ José Antonio Tardío (2021, p. 74), destaca que es mejor la previsión legal del procedimiento ordinario de que la demanda se redacte una vez se ha remitido completo el expediente administrativo y no antes.

⁷¹ Modalidad introducida por la Ley 37/2011, que adicionó el párrafo tercero del art. 78.3 LJCA.

puede frustrar automáticamente la expectativa del actor sin exigir el legislador ninguna justificación a su eventual posición de que se celebre la vista⁷².

4. La prueba

En relación con la prueba se detectan algunos problemas de carácter práctico, ya que se ha de proponer, admitir y practicar en la vista (art. 78.10 LJCA), lo que supone que el órgano judicial tiene que decidir prácticamente sobre la marcha sobre su admisión. Ante tal situación, se genera un riesgo mayor de inadmisión de toda prueba que no pueda realizarse en la fecha de la vista, para no dilatar su duración con la suspensión y con ello la indefensión de las partes⁷³.

La LEC ofrece diferentes opciones para las pruebas que no puedan proponerse, admitirse y practicarse en el mismo acto. Una posibilidad es la práctica anticipada cuando “exista el temor fundado de que, por causa de las personas o por el estado de las cosas, dichos actos no puedan realizarse en el momento procesal generalmente previsto” (arts. 293 y ss. LEC)⁷⁴. Otra posibilidad es aquella que en la citación para la vista del juicio verbal se indique a las partes que, en el plazo de los cinco días siguientes a la recepción de la citación “deben indicar las personas que, por no poderlas presentar ellas mismas, han de ser citadas por el letrado de la Administración de Justicia a la vista para que declaren en calidad de parte, testigos o peritos” (art. 440.1, párrafo 4 LEC)⁷⁵. Sin embargo, todas ellas generan interpretaciones divergentes de cómo encajarlo con la previsión del artículo 78.10 LJCA de que la prueba tiene que ser solicitada y admitida en la vista y, por con siguiente inseguridad jurídica e indefensión para las partes⁷⁶. No obstante, la doctrina jurisprudencial es clara al respecto, al concluir que en

⁷² Sobre esta problemática véase Elsa Puig (2019, p. 238) y Pablo Álvarez (2019, p. 3).

⁷³ Crf. José Antonio Tardío (2021, p. 75) y Juan Alfonso Santamaría (2010, p. 803-804).

⁷⁴ Siguen esta opción Marcos Loredó (2021, p. 63); Juan Alfonso Santamaría (2010, p. 804); Javier Vázquez (2008, p. 978-979).

⁷⁵ Se defiende la supletoriedad directa de la LEC respecto a la práctica de la prueba en el abreviado por ser más acorde con su esquema procedimental. Véase, Ibarra (2014, p. 266).

⁷⁶ Sobre esta problemática, véase José Antonio Tardío (2021, p.76-77).

el procedimiento abreviado no puede condicionarse la admisión de la prueba a su presentación con una antelación mínima al acto de la vista⁷⁷.

En relación con la prueba documental, también se producen problemas de interpretación entre los artículos 78.2 y 78.10 LJCA. En el primer precepto se exige que la demanda se acompañe de todos los documentos en que la parte actora funde su derecho. Pero, en el segundo, se establece que la prueba se ha de proponer, admitir y practicar en la vista. La doctrina destaca este solapamiento mostrando los criterios dispares que siguen algunos Juzgados exigiendo la documentación con la demanda y otros requieren que se proponga y presente en el acto del juicio⁷⁸. En cualquier caso, debemos tener en cuenta que, en un procedimiento abreviado, por su propia configuración, resulta muy complicado proponer y presentar en la vista los documentos necesarios para desvirtuar las alegaciones de la contestación de la demanda, ya que su contenido no se ha conocido antes de la vista. En este caso, se debería suspender la vista para poder aportar la documentación pertinente. Pero la tendencia es denegar la admisión de la prueba documental en claro detrimento con respecto al mismo caso en el procedimiento ordinario⁷⁹.

La prueba del interrogatorio de las partes para que conteste una autoridad o un titular de órgano administrativo plantea el inconveniente de su solicitud en el acto del juicio y la propia presencia de la parte en dicho acto, generando así contradicciones. En este sentido, el artículo 78.13 LJCA establece, sin distinciones de partes públicas o privadas, que las preguntas se harán verbalmente y sin pliegos, motivo por el cual, se realizará en la vista.

Sin embargo, esto resulta imposible que se proponga la prueba en la vista y se realice por las autoridades de modo verbal en el mismo acto. Por ello, la práctica de la prueba de interrogatorio solo se podrá llevar a cabo de una de las siguientes formas: citación por conducto judicial, con carácter previo a la vista; diligencia para mejor proveer (art. 61.2 LJCA); o se solicita en la vista, con petición de suspensión de la misma para que una vez

⁷⁷ Sobre esto véase, entre otras, la SSTs de 26 de noviembre de 2020; de 27 de julio de 2021; el Auto de 26 de julio de 2022.

⁷⁸ Véase, entre otros, José Antonio Tardío (2021, p. 78) y Santiago González-Varas (2019, p. 170).

⁷⁹ José Antonio Tardío (2021, p. 79), propone esto como la única posibilidad para poder aportar documentos.

emplazada la parte a interrogar y que comparezca se reanude la vista y se practique la vista⁸⁰.

Por consiguiente, la parte que pretenda proponer en el acto de la vista la prueba de interrogatorio deberá preparar dicha prueba, interesando del órgano judicial la citación correspondiente, por tratarse de personas que no pueden ser presentadas por la propia proponente “para que declaren en calidad de parte”⁸¹. Además, la previsión del artículo 315 LEC de que, en este tipo de casos, la persona interrogada conteste por escrito una lista de preguntas que se remitirán, sin esperar la vista, resulta contradictorio con lo regulado específicamente para el procedimiento abreviado (art. 78.13 LJCA). Ante esta dificultad de interpretación, la tendencia de los órganos jurisdiccionales es denegar la prueba, mientras que en el procedimiento ordinario resultará más fácil que se acepte, porque la autoridad no tendrá que comparecer. De este modo, se produce nuevamente una disminución a las garantías del recurrente⁸².

En cuanto a la prueba pericial, cuando esta se propone por la Administración demandada en el trámite de contestación a la demanda, también plantea problemas y divergencias con respecto al mismo tipo de prueba en el procedimiento ordinario. En este sentido, el artículo 78.16 LJCA establece que “no serán de aplicación las reglas generales sobre insaculación de peritos” y del artículo 78.10 LJCA se deriva que la mencionada prueba ha de proponerse y practicarse en la vista como regla general.

Pero las opciones que se derivan del artículo 78.10 LJCA es que, si se admite, o bien se celebre otro día, con suspensión de la vista; o bien tenga lugar mediante diligencias de prueba para mejor proveer acordadas por el Juez⁸³. Esta situación desanima al órgano jurisdiccional a su admisión, en comparación con el mismo tipo de prueba, en el procedimiento ordinario.

Esta prueba puede derivar en la apreciación de una situación de indefensión de la parte actora ante una inesperada prueba, de un alcance técnico relevante, de la que no se ha tenido conocimiento previo ni

⁸⁰ Así lo destaca José Antonio Tardío (2021, p. 79). También Juan Alfonso Santamaría (2010, p. 800), pero mediante la aplicación analógica del art. 90.2 de la Ley de Procedimiento Laboral.

⁸¹ Cfr. Javier Vázquez (2008, p. 978-979).

⁸² Véase, José Antonio Tardío (2021, p. 80).

⁸³ También Juan Alfonso Santamaría (2010, p. 803).

oportunidad de análisis. Este problema podría solventarse con la aplicación del artículo 337 LEC.

Por tanto, resultaría necesaria la aportación al proceso correspondiente del dictamen al menos cinco días antes de iniciarse la vista. Pero en caso de incumplimiento de esta aportación, habría de determinar la inadmisión de una eventual proposición de prueba pericial en el acto de la vista por la demandada, con aportación de dicho dictamen en ese acto.

5. El trámite de conclusiones y la intervención final de la parte

En relación con el trámite de conclusiones, cabe destacar que mientras en el procedimiento ordinario se realiza preferentemente por escrito y permite a las partes resumir el contraste de los argumentos de la demanda y de la contestación a la demanda, en el procedimiento abreviado suele ser tan rápido que, en la práctica se prescinde de dicha fase⁸⁴. De este modo, al demandante no le da tiempo material a estudiar una respuesta a la contestación a la demanda que se le acaba de exponer y a contrarrestar sus argumentos, discriminándolo frente a las partes demandadas, que sí han tenido tiempo suficiente para contrarrestar.

El apartado 19 del artículo 78 LJCA vincula el trámite de conclusiones con la práctica de la prueba. Pero esto plantea la problemática sobre la falta de práctica de dicho trámite. Además, también se pueden haber suscitado cuestiones de diversa índole, que requieran de un final trámite de conclusiones. Asimismo, el citado precepto confiere una “última palabra” a las partes, después de oídos los letrados para “exponer de palabra lo que crean oportuno para su defensa”⁸⁵. Pero esto no constituye una práctica extendida entre los tribunales al considerar además el carácter potestativo que el precepto confiere al aludido trámite. Por tanto, el carácter meramente contingente y la falta de tiempo para su preparación ponen de relieve la menor garantía de esta que en el procedimiento ordinario, en el que se pueden presentar escritos en un plazo de 10 días⁸⁶.

Otro aspecto que destacar, es que el órgano judicial puede introducir, mediante providencia, motivos relevantes para el fallo distintos de los alegados por las partes. En este sentido, el artículo 65.2 LJCA prevé que en

⁸⁴ Así lo destacan José Antonio Tardío (2021, p. 81) y Santiago González-Varas (2019, p. 171).

⁸⁵ Previsión sin precedentes en el orden contencioso-administrativo. Véase, Javier Vázquez (2008, p. 108).

⁸⁶ Cfr. destacan José Antonio Tardío (2021, p. 82).

el procedimiento ordinario puede producirse antes de la fase de vista o conclusiones como tras dicha fase, inmediatamente antes de la sentencia y se les confiere un plazo de 10 días para pronunciarse o alegar sobre estos motivos. Sin embargo, en el procedimiento abreviado no se prevé ningún plazo, excepto minutos antes de la fase de conclusiones, tras la prueba, en los que es difícil reaccionar, con tanta rapidez, para cualquiera de las partes, frente a los 10 días del procedimiento ordinario⁸⁷. Esto nos conduce a hablar de nuevo de merma de las garantías para la parte afectada negativamente por el motivo introducido de oficio.

6. La limitación en el acceso a la segunda instancia

En relación con la limitación en el acceso a la segunda instancia, cabe destacar que la última reforma operada en el procedimiento abreviado que eleva la cuantía a 30.000 €, excluye, por la citada *suma gravaminis*, de la posibilidad de recurso de apelación a la práctica totalidad de las resoluciones judiciales falladas con ocasión de un procedimiento abreviado (art. 81.1 LJCA). Sin embargo, si la Sentencia declara la inadmisibilidad del recurso, sí sería recurrible en apelación, con independencia de la cuantía fijada (art. 8.2 a) LJCA). Pero cuando el cauce procedimental venga dado por la materia, la fijación de la cuantía será fundamental a los efectos de un ulterior recurso de apelación⁸⁸. Esta situación se agrava, en la actualidad, con el modelo de casación contencioso-administrativo introducido por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, el cual se centra en la formación de jurisprudencia. Así, se limita el acceso al recurso de casación por la existencia del presupuesto de admisibilidad del “interés casacional”, lo que hace que sean muy limitados los recursos que se admiten, ya que la casación no busca corregir resoluciones judiciales que contengan interpretaciones o aplicaciones erróneas de la norma, sino conseguir la uniformidad de la jurisprudencia al pronunciarse sobre materias sobre las que no existe jurisprudencia⁸⁹.

Esto supone una merma de las garantías del administrado, ya que habrá de conformarse con la decisión adoptada en la instancia sin la

⁸⁷ José Antonio Tardío (2021, p. 83-84).

⁸⁸ Una visión crítica puede verse en Esther Rando (2018, p. 24).

⁸⁹ En este sentido, véase, Miren Josune Pérez (2021, p. 92-93).

posibilidad de revisión⁹⁰. La única vía de solución que se utiliza actualmente es el incidente de nulidad de actuaciones (art. 241.1 LOPJ). No obstante, este incidente no otorga una plena tutela judicial efectiva, dado que se resuelve por el mismo órgano jurisdiccional que ha cometido la supuesta infracción de la norma procesal⁹¹.

En consecuencia, se vulnera el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), ya que los medios de impugnación forman parte de las garantías esenciales del proceso. Son precisamente los recursos con los que se evita “(...) una resolución superficial, infundada o caprichosa”⁹². Pero también se aumenta la confianza de los ciudadanos en el proceso al tener la posibilidad de revisar la resolución por un órgano colegiado⁹³. Sin olvidar que esto imposibilita corregir vulneraciones de derechos fundamentales de carácter procesal que se produzcan durante el proceso.

No obstante, el TS conforme a la doctrina constitucional, señala “(...) Las posibles restricciones a la recurribilidad de determinadas resoluciones no son incompatibles con el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la Constitución, ni con el principio de seguridad jurídica siempre que se articulen por Ley, siendo doctrina reiterada de esta Sala que no se quebranta dicho derecho porque un proceso contencioso-administrativo quede resuelto en única instancia” (ATS 3011/2017, de 1 de marzo, FJ 4).

En este sentido, la consolidada doctrina del TC afirma que: “mientras que el derecho a una respuesta judicial sobre las pretensiones esgrimidas goza de naturaleza constitucional, en tanto que deriva directamente del art. 24.1 CE, el derecho a la revisión de una determinada respuesta judicial tiene carácter legal. El sistema de recursos, en efecto, se incorpora a la tutela judicial en la configuración que le otorga cada una de las leyes reguladoras de los diversos órdenes jurisdiccionales, sin que, como hemos precisado en el fundamento jurídico 5 de la STC 37/1995, “ni siquiera exista un derecho constitucional a disponer de tales medios de impugnación, siendo imaginable, posible y real la eventualidad de que no existan, salvo en lo penal. En fin, “no puede encontrarse en la Constitución —hemos dicho en el mismo lugar— ninguna norma o principio que imponga la necesidad de una

⁹⁰ Sobre este particular, véase Esther Rando (2018, p. 21), que destaca como la cuestión que mayor preocupación genera es la limitación en el acceso a la segunda instancia.

⁹¹ Sobre esto, véase Miren Josune Pérez (2019, p. 6-10).

⁹² Miren Josune Pérez (2021, p. 93).

⁹³ Apoya este argumento José Garberí (2014, p. 137-138). Rafael Bellido (2019, p. 5-6).

doble instancia o de unos determinados recursos, siendo posible en abstracto su inexistencia o condicionar su admisibilidad al cumplimiento de ciertos requisitos. El establecimiento y regulación, en esta materia, pertenece al ámbito de libertad del legislador (STC 3/1983)” (STC 37/1995, FJ 5). Como consecuencia de lo anterior, “el principio hermenéutico *pro actione* no opera con igual intensidad en la fase inicial del proceso, para acceder al sistema judicial que, en las sucesivas, conseguida que fue una primera respuesta judicial a la pretensión” que “es la sustancia medular de la tutela y su contenido esencial, sin importar que sea única o múltiple, según regulen las normas procesales el sistema de recursos” (SSTC 37/1995, 58/1995, 138/1995 y 149/1995). En definitiva, la diferencia entre el acceso a la jurisdicción y el acceso a los recursos “se proyecta necesariamente en la función de control que corresponde a este Tribunal respecto de las resoluciones judiciales que impidan de una u otra forma el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva” (STC 138/1995)” (STC 252/2004, de 20 de diciembre, FJ 3).

A pesar de la doctrina expuesta, consideramos que sería recomendable una revisión⁹⁴ de la segunda instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo⁹⁵. Como afirma parte de la doctrina, podría plantearse si estamos ante un nuevo privilegio otorgado a la Administración en detrimento del administrado⁹⁶, al quedar la potestad revisora restringida a una única posibilidad de revisión, lo que además se agrava si se tiene presente la entidad y carácter, por lo general, eminentemente jurídico de los asuntos que se someten a su enjuiciamiento.

Por tanto, estamos ante una problemática de gran calado, al impedir revisar por los tribunales ordinarios interpretaciones judiciales erróneas, llegando a afectar a derechos fundamentales procesales, como inadmisiones

⁹⁴ Esther Rando (2018, p. 24), propone una ampliación de la segunda instancia que permita la revisión de determinadas cuestiones.

⁹⁵ Se plantea una reforma del sistema de recursos ampliando el ámbito material del recurso de apelación, estableciendo un límite inferior en la cuantía de los asuntos que puedan acceder a la apelación o bien permitir el acceso al recurso a determinadas materias. Además, también se propone revisar la eficacia de los recursos administrativos con el fin de procurar una tutela judicial efectiva. Véase Miren Josune Pérez (2021, p. 95-96). Lucía Casado (2019 a, p. 63-107). Lucía Casado (2019 b).

⁹⁶ Al no existir criterios judiciales uniformes, la Administración aplica el que más le conviene. Miren Josune Pérez (2021, p. 95-96).

de prueba o defectos de congruencia o motivación de la sentencia dictada⁹⁷. En estos casos, se grava más el problema porque incluso se escapan del control constitucional⁹⁸. Esta situación afecta al principio de seguridad jurídica y a su vez esto provoca un aumento de la litigiosidad y una desafección del ciudadano hacia los órganos judiciales de este orden jurisdiccional⁹⁹.

V. Mecanismo alternativo y complementario de resolución de controversias: la mediación intrajudicial en el contencioso-administrativo

Se entiende por mediación “aquel medio de solución de controversias, cualquiera que sea su denominación, en que dos o más partes intentan voluntariamente alcanzar por sí mismas un acuerdo con la intervención de un mediador”¹⁰⁰. Lo más destacado, como señala Avilés Navarro, es que frente a los sistemas heterocompositivos en que la solución procede de un tercero, en la mediación son las partes las que toman la decisión final sobre el conflicto con la ayuda del mediador, “que les permitirá pasar de la posición al interés y del interés al conocimiento de sus necesidades, llegando a la causa subyacente del problema, a veces, oculta para las propias partes”¹⁰¹.

⁹⁷ En este sentido, resulta significativo el Auto de la Sala Tercera del TS de 1 de marzo de 2017, que indica que: “(...) las dificultades que plantea la apreciación de un interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia cuando se denuncie (...), la vulneración del derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con infracción del artículo 24 CE y de aquellos otros preceptos que exigen a las sentencias y demás resoluciones judiciales ser coherentes con las pretensiones de las partes”.

⁹⁸ Miren Josune Pérez (2021, p. 94).

⁹⁹ Los magistrados de este orden jurisdiccional manifiestan en la “Reunión de los/as presidentes/as de las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional”, celebrada el 3 de mayo de 2021, en la conclusión referida al sistema de recursos en la jurisdicción contencioso-administrativa que apuestan por la generalización de la segunda instancia: “(...) a propósito de la Sentencia del STEDH de 30 de junio de 2020 (Saquetti Iglesias vs. España) y el Auto del TS de 18 de marzo de 2021, se ha recordado que en anteriores reuniones de presidentes de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se había solicitado la necesidad de generalizar la doble instancia en la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con la consiguiente reforma de la distribución de competencias entre los Juzgados y las Salas. Se hace necesaria una reestructuración del sistema de recursos en la Jurisdicción Contenciosa que dote de coherencia y seguridad al sistema, muy particularmente al recurso de casación autonómico instalado actualmente en la incertidumbre jurídica”. Disponible en: <https://delajusticia.com/wp-content/uploads/2021/05/Conclusiones.pdf> (consultada 10/06/2023). Esto ya lo venían proponiendo en los anteriores encuentros como en el celebrado los días 22 a 24 de mayo de 2017. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Sala-de-Prensa/Notas-de-prensa/Conclusiones-del-encuentro-de-presidentes-de-Salas-de-lo-Contencioso-Administrativo> (consultada 10/06/2023). Sobre el tema de la doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en España: CASADO CASADO, 2022a.

¹⁰⁰ Art. 1 Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles.

¹⁰¹ María Avilés (2020, p. 26).

Un tipo de mediación es la llamada intrajudicial, entendida como aquella que tiene lugar una vez judicializado el conflicto y a instancias del Juzgador¹⁰², concretamente, en el marco de un procedimiento contencioso-administrativo¹⁰³. En el “Protocolo de mediación contencioso-administrativa” de la GPMI del Consejo General del Poder Judicial del año 2013 se define la mediación intrajudicial como el “medio de solución de litigios alternativo y complementario a la Administración de justicia, en el que dos o más partes legitimadas intentan voluntariamente, en el curso de un proceso contencioso-administrativo, alcanzar por sí mismas un acuerdo, sobre la base de una propuesta elaborada por un tercero mediador”¹⁰⁴.

Lo más destacado de esta definición es que la mediación intrajudicial más allá de considerarse un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, viene a ser un mecanismo complementario porque con ella las partes pasan de intentar resolver el conflicto mediante el enfrentamiento y a través de un tercero —el juez— para resolverlo a través de la participación conjunta de las partes en la toma de decisiones¹⁰⁵.

Como destaca Rojas Pozo, la importancia de la mediación como institución ordenada a la paz jurídica recae en la configuración de los tribunales de justicia “como un último remedio, en caso de que no sea posible componer la situación por la mera voluntad de las partes, y puede ser un hábil coadyuvante para la reducción de la carga de trabajo de aquellos, limitando su intervención a aquellos casos en que las partes enfrentadas no hayan sido capaces de poner fin, desde el acuerdo, a la situación de controversia”¹⁰⁶.

Vamos a destacar, en el contexto de este artículo, el papel de la mediación intrajudicial como buen coadyuvante para la reducción de la carga de trabajo de los tribunales, poniendo fin al conflicto en sede jurisdiccional mediante la derivación del conflicto a mediación a instancias del Juzgador o incluso, llevando a cabo el propio juez la mediación en la jurisdicción

¹⁰² Casiano Rojas (2020, p. 73).

¹⁰³ *Vid in totum*, Lucía Casado (2022b, p. 201-220).

¹⁰⁴ Consejo General del Poder Judicial (2013, p. 174).

¹⁰⁵ Helena Soletó; Milagros María Otero (2007),

¹⁰⁶ Casiano Rojas (2020, p. 72).

contencioso-administrativo¹⁰⁷. Lo cierto es que la mediación intrajudicial puede ser una buena herramienta para la resolución de determinados conflictos, puesto que agiliza la resolución a los conflictos entre los ciudadanos y las Administraciones públicas; favorece la desconcentración del sistema judicial; descarta recursos innecesarios; enseña a las partes a dirimir y resolver ellos mismos sus controversias y reduce costos y tiempos de los procesos judiciales¹⁰⁸.

En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, la mediación encuentra su apoyo en el artículo 77 de la LJCA. Este precepto permite someter a la consideración de las partes la posibilidad de alcanzar un acuerdo que ponga fin a la controversia, de dónde debe entenderse que es a partir del momento en que queda delimitada la controversia que se podrá motivar a las partes a iniciar la mediación intrajudicial¹⁰⁹. Pero esta regulación establece importantes condicionantes materiales y formales, lo que conlleva una desincentivación en la adopción de acuerdos entre las partes¹¹⁰.

El primer aspecto problemático recae en los requisitos subjetivos. La LJCA requiere que las partes posean capacidad y facultad de disposición, lo que para las Administraciones públicas demandadas requieren de autorización oportuna para llevar a efecto la transacción, exigencia legal que ha sido considerada un obstáculo sobre todo en aquellos procedimientos en los que se requiera la autorización de un órgano de alto nivel al que la legislación administrativa reserva la competencia para acceder a la transacción y su complicado procedimiento de adopción¹¹¹. Sin embargo, en muchas ocasiones se aplica una interpretación más flexible de estos requisitos, fundamentándose en el carácter intrajudicial del acuerdo, el cual se produce bajo la vigilancia del juez o magistrado, quien vela, en todo caso, por los intereses públicos¹¹².

¹⁰⁷ ROJAS POZO afirma que, por su propia experiencia, es posible resolver mediante la mediación intrajudicial el 20% de los asuntos que entran en un juzgado o Sala de lo Contencioso-Administrativo. *Vid.* Casiano Rojas (2020, p. 73).

¹⁰⁸ Josep Ramon Fuentes (2022).

¹⁰⁹ Además, el artículo 19 LEC se aplica con carácter supletorio a la jurisdicción contencioso-administrativo.

¹¹⁰ Beatriz Belando (2016, p. 213).

¹¹¹ En el caso de la Administración General del Estado se requiere de una autorización por Decreto del Consejo de Ministros junto con un Dictamen previo del Consejo de Estado. Véase Beatriz Belando (2016, p. 213-214). Eduardo Gamero (2019, p. 191-214).

¹¹² Beatriz Belando (2016, p. 213).

El segundo es la cuestión de la delimitación de los asuntos que pueden ser objeto de la mediación intrajudicial. El artículo 77 LJCA indica que el juez o Tribunal, podrá someter a la consideración de las partes la posibilidad de alcanzar un acuerdo que ponga fin a la controversia “cuando el juicio se promueva sobre materias susceptibles de transacción y, en particular, cuando verse sobre estimación de cantidad”, mientras que el artículo 19.1 LEC indica que las partes están facultadas para disponer del objeto del juicio pudiendo someter a mediación o arbitraje todo asunto que sea objeto del juicio “excepto cuando la ley lo prohíba o establezca limitaciones por razones de interés general o en beneficio de tercero”, lo cual resulta ser un listado muy vago e impreciso sobre las materias que pueden someterse a mediación intrajudicial. Sobre esta cuestión, la doctrina más clásica señala que los acuerdos no son posibles sobre materias indisponibles¹¹³. Sin embargo, parte de la doctrina más especializada, abre la posibilidad a todas las controversias que la Administración tiene un margen de actuación, ya se trate de actos administrativos regados o discrecionales.

El Protocolo de mediación contencioso-administrativa de la GPMI del CGPJ clarificar los temas o aspectos pueden ser parte de este mecanismo de resolución de controversias. Así, el Protocolo considera que la mediación será aplicable: “1. En los supuestos en que el ordenamiento jurídico permite la transacción. 2. En los supuestos en que el ordenamiento jurídico admita la terminación convencional del procedimiento administrativo (artículo 86 LPAC). 3. En los supuestos para los cuales el ordenamiento jurídico prevea procedimientos compositivos, impugnatorios y sustitutivos de la vía del recurso administrativo, al amparo del artículo 107.2 de la LRJPAC —actual artículo 112.2 de la LPAC—. 4. Respecto al ejercicio de potestades discrecionales de la Administración, y 5. En la fijación de hechos controvertidos en las potestades regladas o que son presupuestos de aplicación de normas jurídicas”.

En cuanto al ámbito material de la mediación intrajudicial, el Protocolo dispone que las materias que pueden ser sometidas a mediación son: “1. La fijación de la cuantía de indemnizaciones, justiprecios, compensaciones o rescates. 2. Determinación de las reglas sobre las prestaciones en las relaciones bilaterales. Contratos de derecho público y privado, convenios y

¹¹³ Juan Alfonso Santamaría (2010, p. 772). Jesús González (2011, p. 808).

reintegro de subvenciones. 3. Legislación urbanística, medio ambiente y ordenación del territorio, así como la concreción de magnitudes, parámetros y estándares en la aplicación de dicha legislación. 4. Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. 5. La inactividad de la administración, la vía de hecho y el silencio administrativo. 6. La ejecución de medidas en la potestad disciplinaria y sancionadora de la Administración. 7. Ejecución de sentencias. 8. Las demás que se establezcan en normas legales o sean acordadas por el juez competente. 9. Función Pública, mobbing o acoso laboral.”.

Pero el Protocolo no establece si estas listas tienen o no carácter taxativo, por lo que se interpreta que se trata de una lista referencial a la que se le pueden sumar otros temas, si se respetan los límites establecidos en el artículo 77 LJCA y el art. 19.1 LEC¹¹⁴.

A pesar de estas dificultades y los vacíos legales que giran en torno a la implementación de la mediación intrajudicial en la jurisdicción contencioso-administrativa, se debe destacar la acción del Consejo General del Poder Judicial y las guías por el mismo desarrolladas en impulso a la mediación en los distintos órdenes jurisdiccionales¹¹⁵. Asimismo, algunas comunidades autónomas – Catalunya, Canarias, Madrid, Murcia y Valencia–, han avanzado en la implementación de un plan piloto de mediación en la jurisdicción contencioso-administrativa mediante la suscripción de Convenios Marco de colaboración con el Ministerio de Justicia. Pero, aunque esta implantación de la mediación intrajudicial en el orden contencioso-administrativo es ya una realidad, conviene destacar las importantes diferencias territoriales, afectando con ello al derecho de tutela judicial, efectiva e igualdad. Por tanto, resulta imprescindible que las Administraciones competentes en la materia ofrezcan al ciudadano de cualquier territorio, la posibilidad de acudir a mediación intrajudicial.

La mediación intrajudicial presenta numerosas dificultades para conseguir una implementación homogénea, eficaz y adecuada en la jurisdicción contencioso-administra. Entre las principales razones esgrimidas destacamos: el desconocimiento de la figura de la mediación intrajudicial tanto por las partes como por los profesionales e incluso los propios órganos judiciales; y la insuficiente regulación en este orden jurisdiccional. En este

¹¹⁴ Que se trate de materias susceptibles de transacción o materias en las que la ley no prohíba la mediación o establezca limitaciones por razones de interés general o en beneficio de tercero.

¹¹⁵ Versión original del año 2013 y actualizada en 2016.

sentido, Gerardo Carballo señala que “resulta necesario una intervención legislativa que regule y potencie estas soluciones de composición, al tiempo que flexibilice los requisitos para que la Administración y sus representantes puedan llegar a fórmulas acordadas”¹¹⁶.

En definitiva, la mediación intrajudicial no es ninguna panacea ni, como expresa Gamero Casado, sirve para todos los asuntos, ya que, incluso tratándose de materias aptas para la mediación, las circunstancias del caso lo han de hacer viable.

Ahora bien, no cabe negar los beneficios que la mediación intrajudicial ofrece en la jurisdicción contencioso-administrativa tanto para la Administración de Justicia como para los ciudadanos. Favorece una justicia de calidad, ofreciendo un sistema complementario, no excluyente, de la vía judicial. Asimismo, configura una Administración moderna, eficiente, eficaz y próxima al ciudadano, ya que la mediación va a permitir conocer la causa subyacente del problema, permitiendo, en ocasiones, poner término a diferentes conflictos derivados de un mismo origen.

En la mediación, todas las partes resultan ganadoras, dado que son ellas mismas –garantizando el derecho de audiencia de las mismas–, las que logran una solución consensuada, no existiendo entre ellas la sensación de haber perdido al tener que cumplir lo decidido por el juez, lo que constituye una ventaja frente a las dificultades que la ejecución presenta en este orden jurisdiccional.

Por tanto, la mediación intrajudicial en el orden contencioso-administrativo permite conciliar el interés público con los derechos e intereses individuales dentro de la discrecionalidad que dispone la Administración, implicando e interpellando a las partes hasta encontrar una solución compartida al conflicto.

VI. Conclusiones: propuestas de reforma del procedimiento abreviado e impulso a la implantación de la mediación intrajudicial en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo

Nadie puede negar a la LJCA su voluntad destacada y notable al logro de una agilización de la tutela judicial, con la introducción del procedimiento

¹¹⁶ Gerardo Carballo (2008) como se citó en María Avilés (2020, p. 33).

abreviado. Ahora bien, también se ha constatado que en la aplicación práctica de la LJCA se han producido ineficacias que han conducido a que en algunos casos el procedimiento ordinario resulte más ágil que el abreviado.

El procedimiento abreviado, pensado inicialmente para asuntos sencillos, ha venido a convertirse en un procedimiento cada vez más utilizado al haber aumentado la cuantía y haberse ampliado las competencias de los jueces de lo contencioso por las sucesivas reformas de las leyes procesales.

Así, la progresiva ampliación del ámbito de aplicación de este procedimiento resulta, a nuestro entender, la raíz del problema porque no se ha complementado con otras medidas capaces de compensar el auge de este procedimiento.

En síntesis y a la luz del análisis realizado, la tramitación del procedimiento abreviado incumple sus objetivos principales: la celeridad y rapidez en la resolución de determinados asuntos. También se han evidenciado otros aspectos que plantean su adecuación al derecho fundamental de la tutela judicial efectiva, como: el propio inicio del procedimiento por demanda sin contar con el expediente administrativo o la contestación a la misma por parte de la demandada; la concentración de trámites en el seno de la vista y la limitación en el acceso a la segunda instancia que en la actualidad presenta este cauce procesal.

El análisis de este escenario nos conduce a la conclusión de que, en este procedimiento, son más las desventajas que ventajas, con pérdidas importantes de garantías para las partes y desigualdad entre las mismas, necesarias para un adecuado ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva.

Resulta irrazonable continuar con un procedimiento que, a pesar de caracterizarse por la celeridad y agilidad, con el paso del tiempo se ha convertido en vulnerador del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas y sobre el que incluso existe jurisprudencia constitucional al respecto¹¹⁷.

¹¹⁷ La Sección especial para la reforma de la jurisdicción contenciosa administrativa, creada por Orden Ministerial de 11 de julio de 2012, constata que en la aplicación práctica de la LJCA se han producido algunas desviaciones que han conducido, incluso, a que en algunos casos el procedimiento ordinario resulte más ágil que el abreviado. Por ello, considera conveniente corregir las disfunciones detectadas en la aplicación forense del procedimiento abreviado. Esto se refiere a: la posibilidad de dictar sentencias “in voce”; la posibilidad que la pretensión ejecutoria de actos firmes se pueda tramitar por el procedimiento ordinario (art. 29.2 LJCA), y la tramitación de los asuntos de personal cuando versen sobre el nacimiento y extinción de la relación de servicio, mediante el procedimiento ordinario. Véase Ministerio De Justicia (2013), “Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo”.

Esto demuestra la necesidad de llevar a cabo un replanteamiento de este procedimiento, para regresar a su concepción inicial o bien modificar su regulación para adecuarlo a la entidad y presencia que en la actualidad tiene. En este sentido, algunas cuestiones que requieren de una urgente atención por parte del legislador son las dilaciones que en el señalamiento de las vistas se viene produciendo; las garantías del recurrente que se enfrenta a este tipo de procedimiento y la simplificación de trámites. Pero todo esto se debe articular bajo el derecho a la tutela judicial efectiva.

Ante esta situación, a nuestro entender, caben dos opciones¹¹⁸. Por un lado, modificar la regulación actual del procedimiento abreviado, corrigiendo todas las deficiencias detectadas para así incluir las garantías del procedimiento ordinario suprimidas en el abreviado y subsanar las desigualdades entre las partes.

Si se opta por esta, el procedimiento abreviado debe replantearse volviendo a la concepción con que fue implantado o bien modificar su regulación para adecuarlo a la entidad que en la actualidad tiene, el cauce procesal por el que se tramitan la mayor parte de los asuntos. Pero, además, ha de conjugarse con las medidas que arbitren y garanticen los derechos constitucionales de los recurrentes y se pongan fin a las dilaciones indebidas, así como se posibilite el acceso a la segunda instancia, garantizándose con ella una tutela judicial efectiva a través del recurso de apelación.

Para todo ello se le debe dotar de los medios y la regulación adecuada. Una de las primeras medidas debería ser la creación de nuevos órganos jurisdiccionales unipersonales de manera que puedan actuar de forma efectiva y eficaz y así descongestionar los tribunales.

Una posible solución que apunta parte de la doctrina constituiría en una reforma legislativa tomando como referencia el juicio verbal de la Jurisdicción Civil, tras la modificación de 2015. Así, la contestación a la demanda se formularía de forma escrita antes de la vista, resolviéndose con posterioridad sobre la necesidad y/o pertinencia de la celebración de la vista. De este modo, en caso de celebrarse la fase de la vista, se llegaría a la misma con conocimiento de las posiciones procesales y de fondo del asunto, antes de su inicio. Así, se garantizaría la igualdad de armas de las partes. Además,

¹¹⁸ Puede comprobarse las propuestas de reforma que hace José Antonio Tardío (2021, p. 86).

examinada la demanda y la contestación, las partes tendrían la oportunidad de solicitar pruebas antes de la vista, que podría practicarse en la misma¹¹⁹.

Y por el otro, suprimir el procedimiento abreviado en favor del procedimiento ordinario y evitar así duplicidades innecesarias¹²⁰. No hay justificación para que en la regulación vigente coexistan dos procedimientos, cuando la distinción deriva de la cuantía, lo que no hace suponer mayor dificultad de uno u otro¹²¹. Pero tampoco cuando se atribuye este cauce procesal por la materia ya que, por ejemplo, como en función pública, podemos encontrarnos en procedimientos abreviados con asuntos de gran complejidad.

Examinando la situación actual del procedimiento abreviado en la jurisdicción contencioso-administrativa, podemos asegurar que tenemos un sistema legal que es insuficiente. Además, los Juzgados y Tribunales están excesivamente sobrecargados y el tiempo de respuesta no es el que desearían los ciudadanos.

Pues bien, los medios alternativos de resolución de litigios como la mediación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo constituye una necesidad en garantía del cumplimiento de los derechos constitucionales del ciudadano de tutela judicial efectiva y participación. Además, la mediación constituye una modalidad de resolución de conflictos complementaria a la vía judicial que tiene como objetivo la búsqueda de una solución satisfactoria para las partes y así reducir el exceso de litigiosidad judicial.

Por tanto, la mediación intrajudicial puede colaborar en la reducción de la litigiosidad contenciosa al permitir una resolución alternativa y complementaria para conseguir una satisfacción plena de las pretensiones y así evitar todos los aspectos problemáticos del procedimiento abreviado, los cuales merman las garantías del recurrente en las distintas fases del procedimiento abreviado. Pero no solo se requiere de una completa regulación de la mediación contencioso-administrativa, sino que se debe impulsar su implementación.

¹¹⁹ Véase José María Baño (2019, p. 275).

¹²⁰ En este sentido, se posiciona José Antonio Tardío (2021, p. 86-87).

¹²¹ Juan Carlos Zapatar (2020, p. 26-32), propone un solo procedimiento general u ordinario, por el que se tramitarían todos los procedimientos no especiales, aunque también le parece posible el establecimiento de un procedimiento breve que permitiese una tramitación rápida en asuntos de escasa complejidad y en los que no haya terceros interesados.

VII. Referencias

ÁLVAREZ LÓPEZ, Pablo. Justicia rápida en el orden contencioso-administrativo: el procedimiento “abreviadísimo”. **Actualidad Administrativa**, n. 6. 2019.

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. Tramitación parlamentaria de la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En: ARNALDO ALCUBILLA, Enrique; FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael (Dir.), **Jurisdicción contencioso-administrativa**. Madrid: El Consultor, 1998.

AVEZUELA CÁRCEL, Jesús. Algunas cuestiones acerca de la interposición del recurso contencioso-administrativo. En: CASTILLEJO MANZANARES, Raquel (Dir.); ALONSO SALGADO, Cristina; VARELA GÓMEZ, Bernardino J. (Coords.). **Tratado sobre el Proceso Administrativo**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019, p. 355-378.

AVILÉS NAVARRO, María. La mediación en el orden jurisdiccional contencioso administrativo en España. **Revista Acta Judicial**, n. 6, p. 24-47, jul./dic. 2020.

BAÑO LEÓN, José María. La jurisdicción contencioso-administrativa tras veinte años de vigencia de la Ley 29/1998. **Revista Galega de Administración pública**, n. 57, p. 261- 279, 2019.

BELANDO GARÍN, Beatriz. La mediación administrativa. Entre el derecho a una buena administración y la renovación de la justicia. En: AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (Dir.). **Control Administrativo y Justicia Administrativa**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2016, p. 203-220.

BELLIDO PENADÉS, Rafael. El derecho de acceso al recurso no penal en el proceso español a la luz de la CE y del CEDH. **Diario La Ley**, n. 9348, 2019.

BERMÚDEZ PALOMAR, Valeriano. El procedimiento abreviado en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1998. **Revista de Estudios Jurídicos**, n. 8, 2008.

BUSTILLO BOLADO, Roberto. **La aplicación de la Ley de Enjuiciamiento Civil en el contencioso-administrativo**. Navarra: Aranzadi, 2005.

CASADO CASADO, Lucía. La doble instancia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en España. Primeros pasos hacia la garantía de la doble instancia en materia sancionadora. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 11-64, jan./mar. 2022a.

CASADO CASADO, Lucía. La igualdad de armas en el proceso contencioso-administrativo: ¿realidad efectiva o mero desiderátum? **Revista General de Derecho Administrativo**, n. 55, p. 1-80, 2020.

CASADO CASADO, Lucía. **Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones**. Tirant Lo Blanch: Valencia. 2019.

CASADO CASADO, Lucía. Mediación intrajudicial contencioso-administrativa. En: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon; GIFREU I FONT, Judith; CASADO CASADO, Lucía. **Esquemas del Proceso Contencioso-Administrativo**, tomo LXII, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022b, p. 201-220.

CASADO CASADO, Lucía. Restricciones en los recursos de los procesos contencioso-administrativos. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando; VALERO TORRIJOS, Julián (Coord.). **20 años de la Ley de lo Contencioso-administrativo: actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativa. Murcia, 8-9 de febrero de 2019**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2019, p. 63-107.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. Problemas de la aplicación práctica de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa: Conclusiones. Cuadernos Digitales de Formación, n. 20, 2020.

DÍAZ ROCA, Rafael. El procedimiento abreviado en la Ley 29/1998 reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. **Actualidad Jurídica Aranzadi**, n. 385, p. 1-5, 1999.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. La mediación intrajudicial en el contencioso administrativo. En: GIFREU FONT, Judith (Dir.). **Litigación Administrativa**. Valencia: 2ª edición ampliada, Tirant lo Blanch, 2022.

GAMERO CASADO, Eduardo. Iniciativas de mediación intrajudicial en el contencioso-administrativo. **Revista española de derecho administrativo**, n. 198, p. 191-214. 2019.

GARBERÍ LLOBREGAT, José. La defectuosa configuración del derecho fundamental a los recursos en la jurisprudencia constitucional: una herida abierta... y sangrante. **Revista europea de derechos fundamentales**, n. 23, Ejemplar dedicado a la Tutela judicial efectiva en el siglo XX: un análisis interdisciplinar, p. 127-139, 2014.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. **Manual de Derecho Procesal Administrativo**. 3. ed. Madrid: Civitas, 2001.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. **Comentario a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa**, Madrid: Civitas, 2011.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. **Contencioso-administrativo. Praxis y propuestas**, Navarra: Aranzadi, 2019.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. **Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II: Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativo**. 4. ed. Madrid: Civitas Thomson Reuters, 2020.

IBARRA SÁNCHEZ, Juan Luis. **Práctica procesal del procedimiento abreviado contencioso-administrativo: el artículo 78 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción contencioso-administrativo**. Madrid: La Ley, 2014.

JIMÉNEZ SHAW, Concepción. La posible modificación del proceso abreviado contencioso-administrativo (art. 78 LJCA) para agilización de la justicia tras el estado de alarma. **Actualidad. Jiménez Shaw Abogados**, 2020.

LESMES SERRANO, Carlos. **Jurisdicción contencioso-administrativa**, Madrid: La Ley, 2007.

LOREDO COLUNGA, Marcos. Puntos críticos en la tramitación del procedimiento abreviado. En: CASTILLEJOS MANZANARES, Raquel; MARTÍN CONTRERAS, Luis (Dir.). **El proceso administrativo (LJCA): cuestiones problemáticas: procedimiento abreviado y procedimientos especiales**. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 51-69, 2021.

MARTÍN VALDIVIA, Salvador María. **Los juzgados de lo contencioso-administrativo y el procedimiento abreviado**. Valladolid: Lex Nov, 2011.

MONTERO AROCA, Juan. Los principios del procedimiento. En: MONTERO AROCA, Juan; GÓMEZ COLOMER, Juan Luís; BARONA VILAR, Silvia (Dir.). **Derecho Jurisdiccional I. Parte General**, Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.

MORENO CATENA, Víctor; GIMENO SENDRA, Vicente; GARBERÍ LLOBREGAT, José; GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, Nicolás. **Comentarios a la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998**, Madrid: Centro de Estudios Ramon Areces, 1999.

OLIVÁN DEL CACHO, Javier. Consideraciones sobre el procedimiento abreviado de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo. **Revista Jurídica de Navarra**, n. 28, p. 103-148, 1999.

PALOMAR OLMEDA, Alberto. El procedimiento abreviado. En: ÁLVAREZ ALARCÓN, Arturo (Dir.), **Abogacía y proceso contencioso-administrativo**, Valencia: Tirant lo Blanch, 2019. p. 393-418.

PÉREZ DEL BLANCO, Gilberto. Últimas reformas en la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativo. **La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía**, n. 5, 2004, p. 1306-1315.

PÉREZ ESTRADA, Miren Josune. El agotamiento de la vía judicial previa en la jurisdicción contencioso-administrativa: casación y/o nulidad de actuaciones. **Revista General de Derecho Procesal**, n. 49, 2019.

PÉREZ ESTRADA, Miren Josune. Problemas actuales del procedimiento abreviado contencioso-administrativo. En: ALONSO SALGADO, Cristina; RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, Ana (Coord.). CASTILLEJOS MANZANARES, Raquel; MARTÍN CONTRERAS, Luis (Dirs.). **El proceso administrativo (LJCA): cuestiones problemáticas**, Valencia: Tirant lo Blanch, 2021. p. 71-98.

PUIG I MUÑOZ, Elsa. Balance y perspectivas de la LJCA en su vigésimo aniversario: Visión desde la perspectiva de un juez de lo contencioso. En: CUDERO BLAS, Jesús; PONCE SOLÉ, Juli (Coords.). **Balance y perspectivas de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en su XX aniversario**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019, p. 238-239.

RANDO BURGOS, Esther. El procedimiento abreviado en la jurisdicción contencioso-administrativa: críticas, elogios y propuestas. **Revista General de Derecho Administrativo**, n. 48, 2018.

RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge. **Fundamentos de lo Contencioso-Administrativo**. Tecnos: Madrid. 2019.

ROJAS POZO, Casiano. Dos medidas imprescindibles para modernizar nuestra Justicia: la creación de los tribunales provinciales de instancia y la mediación intrajudicial. **Presupuesto y Gasto Público**, n. 100, p. 67-80, 2020.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. **Derecho Administrativo: Parte general**. Madrid: Tecnos, 2019.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. **La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa**. Madrid: Iustel, 2010.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. **1700 dudas sobre la Ley de lo Contencioso-Administrativo**. 1. ed. Madrid: La Ley-Grupo Wolters Kluwer, 2014.

SOLETO MUÑOZ, Helena; OTERO PARGA, Milagros María (Coord.). **Mediación y solución de conflictos: habilidades para una necesidad emergente**, Madrid: Tecnos, 2007.

TARDÍO PATO, José Antonio. El replanteamiento del procedimiento abreviado del recurso contencioso-administrativo. En: GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago; TARDÍO PATO, José Antonio (Dir.). **La Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa: sus cuestiones más actuales**, Navarra: Aranzadi, 2021.

TÉLLEZ AGUILERA, Abel. **El procedimiento contencioso-administrativo abreviado**. Madrid: Edisofer, 2000.

VÁZQUEZ GARRANZO, Javier. El procedimiento abreviado. En PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.). **Tratado de la jurisdicción contencioso-administrativo**. Navarra: Aranzadi, 2008.

ZAPATAR HÍJAR, Juan Carlos. Crítica al procedimiento contencioso-administrativo. Perspectivas de futuro. **Cuadernos Digitales de Formación**, n. 20, p. 26-32, 2020.