

REFORMA DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

JORGE J. PUNSET FERNÁNDEZ

Decano de los Juzgados de Oviedo y titular del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 5

El Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, contempla toda una serie de medidas de Eficiencia Digital y Procesal del Servicio Público de Justicia, así como medidas legislativas urgentes en materia de función pública.

En relación con las primeras, su artículo 1.1 afirma que tienen por objeto regular “la utilización de las tecnologías de la información por parte de los ciudadanos y ciudadanas y los y las profesionales en sus relaciones con la Administración de Justicia y en las relaciones de la Administración de Justicia con el resto de administraciones públicas, y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas y dependientes”. A tal fin se prevé que



en la Administración de Justicia “se utilizarán las tecnologías de la información de acuerdo con lo dispuesto en el presente real decreto-ley, asegurando la seguridad jurídica digital, el acceso, autenticidad, confidencialidad, integridad, disponibilidad, trazabilidad, conservación, portabilidad e interoperabilidad de los datos, informaciones y servicios que gestione en el ejercicio de sus funciones”.

Debe tenerse presente que, conforme a la Disposición derogatoria única del Real Decreto-ley, queda derogada la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, así como todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en el mismo.

Por su parte, la Disposición transitoria segunda fija el régimen transitorio aplicable a los procedimientos judiciales, estipulando que las previsiones recogidas por el libro primero (Medidas de Eficiencia Procesal del Servicio Público de Justicia) serán aplicables exclusivamente a los procedimientos judiciales incoados con posterioridad a su entrada en vigor, salvo que se disponga otra cosa. Entrada en vigor que, en relación con las previsiones contenidas en el título VIII del libro primero y en las disposiciones finales primera, segunda y cuarta, se establece a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. A tenor de esta publicación, la fecha correspondiente es la de 20 de marzo de 2024.

Descendiendo al concreto aspecto procesal, el título VIII del libro primero recoge las medidas de eficiencia procesal del servicio público de justicia, mediante la modificación de diferentes leyes procesales, con el fin de armonizar la regulación procesal civil, penal, contencioso-administrativa y social con el contexto de tramitación electrónica.

La modificación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA) se recoge en el artículo 102 del Real Decreto-ley 6/2023. Incide en un gran número de preceptos si bien los cambios procesales sustanciales solo resultan relevantes en un número limitado de ellos ya que en muchos casos la modificación se ciñe a cuestiones terminológicas o a la inclusión de referencias expresas a los medios electrónicos.

En relación con la carencia de jurisdicción se modifica el apartado 3 del artículo 5. Este precepto recuerda que la Jurisdicción Contencioso-administrativa es improrrogable y que los órganos de este orden jurisdiccional deben apreciar de oficio la falta de jurisdicción, previa audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal por plazo común de diez días.

La modificación incide sobre los trámites posteriores a la declaración de incompetencia de jurisdicción. Señala la nueva redacción del precepto que, si la futura demanda que se formule ante el juzgado o tribunal competente del orden jurisdiccional indicado en la resolución de incompetencia se presentara en el plazo de un mes desde que fuera notificada, se entenderá presentada en la fecha en que se inició el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo, si se hubiere formulado éste siguiendo las indicaciones de la notificación del acto o ésta fuese defectuosa.

Con la nueva redacción se prevé la posibilidad de que la parte interesada pueda solicitar un testimonio de los particulares necesarios al órgano judicial que haya dictado la resolución de falta de jurisdicción. Su finalidad es que pueda acreditar la declaración de incompetencia ante el futuro órgano judicial al que pueda corresponder el asunto. En realidad, era una práctica que ya se venía realizando habitualmente en los juzgados. La parte actora normalmente solicitaba tal testimonio a fin de personarse adecuadamente. La diferencia con la anterior regulación estriba en que antes solo era necesario que la parte demandante se personara ante el órgano judicial que se estimaba competente, en el plazo de un mes desde la notificación de la resolución que declarase la falta de jurisdicción. Sin embargo, ahora es precisa la presentación de la demanda en ese órgano en el citado plazo, no sólo la personación.

En cuanto a la falta de competencia objetiva o territorial se modifica el apartado 3 del artículo 7, para incluir la obligación del órgano judicial que se declara incompetente de emplazar a las partes para que en el plazo de diez días comparezcan ante el órgano de la Jurisdicción que se estime competente para seguir el curso del proceso.

La redacción anterior no contemplaba dicho emplazamiento, solo la remisión de las actuaciones al órgano que se consideraba competente y dio lugar

a diferentes posturas en los juzgados y tribunales. Mientras que algunos consideraban que no existía plazo alguno para comparecer, otros acudían al plazo de un mes previsto en el artículo 5.3 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Incluso se defendió el criterio de que se podía aplicar supletoriamente el plazo de 10 días previsto en el art. 65.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para la declinatoria.

La modificación de estos dos preceptos viene acompañada de la reforma del apartado 4 del artículo 59, que elimina la obligación del Letrado de la Administración de Justicia (LAJ) de ordenar la devolución del expediente administrativo a la oficina de donde procediere toda vez que ya se está en presencia de un expediente digital.

El Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, también introduce cambios en el artículo 23 de la LJCA, que regula la comparecencia de los funcionarios por sí mismos, modificando el apartado 3 y añadiendo un nuevo apartado 4. En esencia, obliga a los funcionarios a emplear los sistemas electrónicos existentes, tanto para la remisión de escritos, iniciadores o no, y demás documentos, como para la recepción de notificaciones, de forma tal que esté garantizada su autenticidad y quede constancia fehaciente de la remisión y la recepción íntegras, así como de la fecha en que éstas se hicieren. También se prevé que la representación pueda conferirse electrónicamente a través de los medios establecidos para ello.

Por lo que respecta a la ampliación del recurso contencioso-administrativo, el apartado 2 del artículo 36 prevé que si se plantea una petición de ese tenor por alguna de las partes se suspenderá el curso del procedimiento, tal y como ha sucedido hasta ahora, pero se obliga a mantener los señalamientos ya acordados, siempre que la decisión sobre la ampliación se produzca antes de la celebración de aquellos actos y no interfiera en los derechos de las partes ni en el interés de terceros.

En relación con el recurso de reposición, la reforma sustituye las menciones al recurso de súplica si bien las referencias a este último ya se entendían hechas al recurso de reposición, según estableció la disposición adicional 8 de la LJCA, añadida por el art. 14.67 de la Ley 13/2009, de 3 de noviembre.

Introduce también el Real Decreto-Ley 6/2023 cambios en las menciones que la anterior redacción del texto legal hacía a la figura del Secretario, para recoger ahora la expresión “el letrado o letrada de la Administración de Justicia”. Así, por ejemplo, en los casos de los artículos 47, 48, 49, 52, 55, 60, 63, 74, 76, 77, 104, 116, 119, 122 y 127.

Por lo que respecta a la remisión del expediente administrativo, que se hará en soporte electrónico, se añade un apartado 11 al art. 48, del siguiente tenor: “La Administración remitirá el expediente electrónicamente, utilizando, a tal efecto, los sistemas de interoperabilidad que resulten aplicables, al objeto de que el expediente administrativo en soporte electrónico así remitido quede

automáticamente integrado en los sistemas de gestión procesal correspondientes”. Esto, evidentemente, permite rechazar el envío de expediente en otros formatos, como el papel, CD o memorias USB.

Una vez remitido el expediente, el Letrado de la Administración de Justicia debe proceder a emplazar a los interesados si bien la reforma contempla en su artículo 49 que cuando no hubiera sido posible emplazar a alguno en su domicilio se mandará insertar el correspondiente edicto en el Tablón Edictal Judicial Único. Se elimina, así, la mención al periódico oficial del ámbito territorial de competencia del órgano autor de la actividad administrativa recurrida.

En relación con la demanda se modifica el apartado 1 del artículo 52, para encomendar al Letrado de la Administración de Justicia que acuerde su incorporación a los autos en ese mismo soporte electrónico.

Debe significarse que la entrega del expediente a las partes se tiene que realizar mediante su remisión por vía telemática al tiempo de notificar la resolución en que así se disponga o a través del punto de acceso electrónico al expediente judicial, lo que afecta de igual modo a los efectos de formular la contestación a la demanda.

La reforma define igualmente lo que se debe considerar el expediente administrativo, a los efectos de que cualquiera de las partes pueda interesar que se complete. En este sentido, el artículo 55.1 señala que “se entenderá que el expediente administrativo está integrado por los documentos y demás actuaciones que lo conforman según lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”. Esta definición resulta relevante en tanto en cuanto cualquier otro documento o elemento de prueba que forme parte de un expediente administrativo distinto no podrá ser solicitado a través del trámite previsto en dicho artículo. Por consiguiente, habrán de interesarse su incorporación a los autos a través de la correspondiente petición de prueba documental y no como parte del expediente.

Recordemos, en todo caso, que el citado artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre dice en su apartado 1 que por expediente administrativo se entiende el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla. Y su apartado 4 excluye del mismo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

La resolución de la solicitud para completar el expediente administrativo tiene, asimismo, una nueva regulación. En el caso de que se hubiera solicitado dentro de los diez primeros días del plazo para formular la demanda o la

contestación, el plazo se reiniciará una vez el expediente completo remitido por la Administración se hubiese puesto a disposición de la parte solicitante.

Ahora bien, si se hubiera presentado la solicitud una vez transcurridos esos diez primeros días el cómputo del plazo simplemente se reanudará, pero no se reiniciará. Lo mismo sucederá si se rechaza la solicitud. Con todo, podría el Letrado de la Administración de Justicia decidir que se reinicie el plazo atendido el volumen o la importancia para la causa de los documentos añadidos. Sin embargo, el artículo prevé que en ningún caso el plazo se reiniciará cuando la solicitud de complemento la hubiera formulado la Administración demandada.

Si se acordase completar el expediente, al remitir el nuevo la Administración deberá indicar en el índice los documentos que se han adicionado.

En materia de prueba se añade el apartado 8 al artículo 60 de forma que la presentación de documentos en el curso de actos judiciales o procesales celebrados por videoconferencia se ajustará a lo establecido por la Ley que regule el uso de las tecnologías en la Administración de Justicia.

En esta dirección se producen innovaciones en el desarrollo del juicio oral, tal y como venía contemplado en el artículo 63 de la LJCA. Hay una remisión expresa a los artículos 146 y 147 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en el sentido de que el desarrollo de las sesiones del juicio oral y resto de actuaciones orales se habrán de documentar conforme a dichos preceptos. La oficina judicial incorporará la grabación al expediente judicial electrónico, pero, si no existe expediente judicial electrónico, el Letrado de la Administración de Justicia deberá custodiar el documento electrónico que sirva de soporte a la grabación. Al igual que con la regulación previa, las partes podrán pedir a su costa copia o, en su caso, acceso electrónico de las grabaciones originales.

Señala, además, el apartado 4 del art. 63 que los medios tecnológicos garantizarán la autenticidad e integridad de lo grabado o reproducido y, a tal efecto, el Letrado de la Administración de Justicia hará uso de la firma electrónica u otro sistema de seguridad que conforme a la ley ofrezca tales garantías.

Con el fin de impulsar el uso de medios electrónicos, se añade un nuevo apartado 4 al artículo 77, permitiendo que la conciliación judicial se pueda llevar a cabo de esa forma.

Se reforma, asimismo, el recurso ordinario de apelación de sentencias, introduciéndose una nueva letra e) al apartado 2 del artículo 81 de la LJCA, de modo que serán siempre susceptibles de apelación las sentencias que, con independencia de la cuantía del procedimiento, sean susceptibles de extensión de efectos. Al efecto, ha de tenerse presente la regulación de este instrumento procesal tal y como se recoge en el artículo 110 de esta norma legal.

Resulta, igualmente, interesante la modificación del artículo 102 bis.2 por cuanto introduce una mención expresa al recurso de revisión, ante el juez o tribunal, contra las resoluciones del LAJ. Se recoge, así, la doctrina del Tribunal

Constitucional, nacida de la sentencia 58/2016, que abrió la posibilidad de impugnación de los decretos del Secretario judicial en aras a la tutela judicial efectiva.

En materia de ejecución de sentencias se modifica la rúbrica del Capítulo IV del Título IV y el apartado 1 del artículo 103 para incluir la mención a la ejecución de sentencias y demás títulos ejecutivos, con una mayor precisión jurídica.

Junto a ello se sustituye la mención que se hacía al órgano que hubiera realizado la actividad objeto del recurso. Éste era el que debía llevar a puro y debido efecto la sentencia firme y practicar lo que era necesario para cumplir las declaraciones contenidas en el fallo. Ahora, la ejecución corresponderá al órgano previamente identificado como responsable de su cumplimiento. A tal fin, el art. 48 ordena a la Administración que lo identifique cuando remita el expediente.

La reforma introduce, sin más trascendencia, algunas menciones al expediente en soporte electrónico en los procedimientos especiales de protección de los derechos fundamentales de la persona, prohibición o propuesta de modificación de reuniones previstas en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Reunión y de suspensión administrativa previa de acuerdos.

Significativamente, se ha producido una importante modificación en materia de costas procesales. En concreto, se da una nueva redacción al apartado 4 del artículo 139, que queda redactado del siguiente modo:

“4. En primera o única instancia, la parte condenada en costas estará obligada a pagar una cantidad total que no exceda de la tercera parte de la cuantía del proceso, por cada uno de los favorecidos por esa condena; a estos solos efectos, las pretensiones de cuantía indeterminada se valorarán en 18.000 euros, salvo que, por razón de la complejidad del asunto, el tribunal disponga razonadamente otra cosa.

En los recursos, y sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior, la imposición de costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima.”

Recordemos que la regulación precedente únicamente se refería a que la imposición de las costas podía ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima. Con esta nueva redacción se producen dos modificaciones significativas. La primera es que ya no resulta posible limitar las costas en primera o única instancia. Se trata de un cambio significativo por cuanto puede disuadir a muchos posibles recurrentes de acudir a la jurisdicción en muchos asuntos. En segunda instancia, no obstante, se mantiene la facultad de limitación.

Junto a ello se introduce el límite del tercio para la parte condenada en costas. En este punto, el criterio de no abonar más de una tercera parte de la cuantía del proceso por la condena en costas no regía en la jurisdicción contencioso-administrativa ya que, al tener ésta una regulación específica en la

materia, la Ley de Enjuiciamiento Civil no resultaba de aplicación de forma supletoria (sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2022).

Resulta novedoso, en igual medida, la cuantificación que hace el precepto de las pretensiones de cuantía indeterminada en 18.000 euros, lo que conllevará un riesgo evidente de incremento del coste del proceso por una hipotética condena en costas, especialmente en la primera o única instancia en donde no cabe ya su limitación. El artículo prevé, no obstante, que se pueda fijar otra valoración por el tribunal, adecuadamente motivada, si el asunto se entiende complejo. Ahora bien, este cambio en la valoración de la pretensión indeterminada debe interpretarse en orden a la fijación de una cuantía superior ya que el umbral de los 18.000 euros es el ordinariamente fijado por la norma.

Por último, se añade una disposición adicional decimoprimer a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa que intenta salvar cualquier omisión sobre la naturaleza del expediente administrativo ya que prevé que todas las referencias a éste contenidas en la Ley Jurisdiccional se entenderán hechas al expediente administrativo en soporte electrónico.