

El procedimiento abreviado en la nueva Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

por Fernando Cordero Lozano
Becario del Departamento de Derecho administrativo, financiero y procesal
Universidad de Salamanca

Sumario:

- 1. Marco genérico del procedimiento abreviado. Consideraciones previas y principios rectores.**
- 2. Una problemática que trasciende. Competencias materiales y procedimiento abreviado. De nuevo sobre la racionalidad organizativa de la planta.**
- 3. El procedimiento abreviado. Regulación y problemas detectados. Una valoración de sus puntos más conflictivos. a) Del ámbito y sus presupuestos. b) De la fase previa al juicio y su contenido.**
- 4. Valoraciones finales.**

1. Marco genérico del procedimiento abreviado. Consideraciones previas y principios rectores.

Como sabemos, y junto a los Juzgados, el procedimiento abreviado nace para intentar paliar la "pavorosa situación" de nuestro sistema contencioso-administrativo, caracterizado por la avalancha de asuntos, la trivialidad de muchos de ellos, la rigidez y falta de medios de las Salas y la desmoralización y falta de confianza en la Justicia administrativa sentida por todo aquél que se ha puesto en contacto con la misma. Para coadyuvar a superar estas endémicas deficiencias, la Ley implementa determinados instrumentos, entre los que brilla con luz propia este procedimiento abreviado. Un procedimiento en el que se ha puesto, desde el primer momento, la confianza en que se convierta en la válvula de escape de nuestra saturada Jurisdicción.

La característica esencial de este cauce procesal es la reducción de trámites y su configuración basada en la celebración de una vista donde se concentran las actuaciones y se ventilan las cuestiones objeto de litigio, y cuyo desarrollo sirve al Juez para redactar la sentencia, lográndose a través del mismo una mejor adecuación a ciertos principios procesales y procedimentales tales como la inmediatez, oralidad, celeridad, concentración, contradicción y colaboración de las partes. Estos principios básicos sobre los que descansa el nuevo cauce procesal del procedimiento abreviado constituirán, a nuestro modo de ver, los ejes esenciales para una adecuada interpretación de la institución, descartando posibles soluciones que supongan la renuncia a su operatividad en el procedimiento o desnaturalicen su sentido originario.

Desde luego, no vamos a enjuiciar aquí las virtudes y bondades de la oralidad y los demás principios inspiradores de un modelo de procedimiento como el abreviado, pero sí será necesario insistir en que este procedimiento, que como sabemos el legislador limita a una muy concreta clase de pretensiones, se presenta como un instrumento capaz de colaborar en una gestión más ágil y rápida de la Jurisdicción Contenciosa, como un cauce en el que sin merma de garantías para los litigantes se puede satisfacer de manera eficaz el derecho a la tutela judicial efectiva.

Desde esta perspectiva, la introducción en la nueva Ley del procedimiento abreviado, inédito en la historia del contencioso-administrativo español, ha de ser acogida con una sensación un tanto *agridulce*. De un lado, porque en alguna medida se inicia el cumplimiento de aquel mandato constitucional (exteriorizado en el artículo 120.2 de la CE, y contemplado, dados los términos imperativos en que está redactado, como una exigencia de que los procedimientos sean predominantemente orales) en un orden jurisdiccional cuyos cauces de actuación estaban, y aún están, muy sujetos a principios contrarios al de oralidad y sus inherentes de intermediación y concentración. De otro, por el escaso entusiasmo y dedicación con que parece haber sido abordado ese deber de cumplimiento, conclusión que resulta de la simple observación del contenido de lo que fue el Proyecto de Ley de la Jurisdicción contenciosa y su resultado final, al que como certeramente se ha dicho, "cabe tachar de tímido, por limitar en exceso el abanico de recursos que han de ser sustanciados por el procedimiento abreviado, de técnicamente incorrecto, por apelmar en un solo precepto la regulación de éste, y de impreciso, incompleto e imprevisor en algunos importantes aspectos de ésta", lo que unido a la excesiva litigiosidad que caracteriza a este orden conduce, una vez más, a que el éxito de una nueva institución y de sus bondades haya de descansar en mayor medida de lo lógico y deseable en el nivel de organización, preparación y dedicación del órgano judicial, aspectos estos últimos que, por otra parte, no presentan en esta Jurisdicción el mejor de sus semblantes.

Sin embargo, y pese a que como casi todo, el procedimiento abreviado presente sus ventajas e inconvenientes, también nosotros creemos que la entidad de las primeras supera con creces a los segundos. Porque si los riesgos a los que aquéllos se ciñen (que en los litigios complejos se pierda rigor y precisión en el planteamiento, percepción y decisión de algunos de sus aspectos o cuestiones, tildando al procedimiento oral de impreciso), se pueden evitar con una delimitación coherente y racional del ámbito de aquel procedimiento y con el incremento necesario de la preparación de los profesionales del Derecho que en él intervengan, las ventajas que supone difícilmente se pueden lograr por otras vías. Cosa distinta es cómo se haya afrontado esa delimitación y ese enfoque por el legislador, que en nuestra opinión, ha sido un tanto alicorto y susceptible de mejora, y cuál vaya a ser el talante de quienes son protagonistas en el proceso frente a este nuevo cauce procedimental.

En último término, cabría decir que si la tramitación escrita se asimila a la burocratización de la función jurisdiccional, y se tiende a través de ella a sobredimensionar el conjunto de la tramitación procedimental, la oralidad, junto con la intermediación y la concentración, permiten mantener un procedimiento en el que los sujetos del mismo adopten una posición activa, y con el respeto necesario a la contradicción y a la igualdad de las partes se puedan superar obstáculos procesales y lograr un conocimiento claro, específico y concreto de los diferentes aspectos y circunstancias de la cuestión que es objeto de debate.

Estos principios de oralidad, intermediación, concentración y celeridad, presentes en el procedimiento, deben inspirar la actuación procesal de todas las partes y el Tribunal debe velar por que todo el cauce procesal se desarrolle bajo estos auspicios con la finalidad última de satisfacer el derecho a la tutela judicial efectiva de las partes de una forma rápida y eficaz. Constituyen la guía básica para el intérprete de las normas que lo regulan porque son la fuente de su inspiración y señalan los objetivos pretendidos por el legislador. Si en cualquier institución jurídica los principios son pieza clave para determinar la voluntad del legislador, en el procedimiento abreviado la importancia de los mismos se revela más determinante habida cuenta de lo novedoso del mismo y de la existencia de algunas deficiencias en su regulación.

La conclusión final es que el éxito de este cauce procesal, tal y como fue querido por el legislador, se fundamenta en una ponderada comprensión del mismo, superando viejos tópicos y tratando de interpretar las posibles deficiencias técnicas de la Ley con una aplicación adecuada de los principios en que se fundamenta, buscando siempre el norte de la satisfacción de la tutela judicial efectiva, con la eficacia y con la interdicción de cualquier atisbo de indefensión material. Si el procedimiento abreviado choca con posturas burocratizantes, incapaces de encuadrarlo en una moderna concepción procedimental basada en la oralidad, la concentración, la intermediación y la celeridad, y se intenta fosilizar con unos trámites escritos, lentos y precursores de una actuación pasiva y estática de quienes participan en el mismo, el intento de reforma no sólo no alcanzará los objetivos propuestos sino que fracasará, con las graves repercusiones que ello acarreará ineludiblemente en una Jurisdicción que, como hemos

repetido a lo largo de este trabajo, está saturada y a la que no le quedan muchas alternativas de solución.

2. Una problemática que trasciende. Competencias materiales y procedimiento abreviado. De nuevo sobre la racionalidad organizativa de la planta.

Junto con la creación de los Juzgados de lo Contencioso y el diseño del procedimiento abreviado como procedimiento ordinario y aplicable en esta primera línea de defensa, el nuevo reparto competencial entre los diferentes órganos de la Jurisdicción constituye la gran innovación llevada a cabo por la Ley 29/1998. Del estudio comparativo de los artículos 8 y ss. de la nueva Ley, como tuvimos oportunidad de ver en el apartado primero del capítulo tercero, se deduce claramente que el sendero por el que optó el legislador a la hora de establecer la distribución de asuntos entre Juzgados y Salas se fundamentó en dos criterios, a saber, órgano administrativo del que emana la actuación administrativa objeto del litigio, así como la materia sobre la que habría de versar esa actuación administrativa. El resultado final fue un gran recorte de las competencias de las que conocen los Juzgados frente a aquellas de las que entienden las Salas. Con la vigente Ley Jurisdiccional, el legislador ha optado por un sistema de distribución competencial en el que estas últimas continúan siendo el eje del sistema.

Y como complemento de la problemática material, que ya hemos analizado y que tampoco se basa en parámetros concretos y circunstanciados que permitan una atribución de competencias equilibrada, el diseño basado en el órgano administrativo del que emana la actuación administrativa implica, además de un velado privilegio para la Administración, una importante disfunción en torno a las competencias asumidas en la práctica por los Juzgados de lo Contencioso, ya que es imposible diseñar un sistema competencial homogéneo basado en el órgano administrativo del que emana la actuación impugnada, cuando el andamiaje administrativo español está compuesto por un heterogéneo grupo de entes públicos, con sistemas de organización específica, y con un régimen jurídico también propio que impide que el diseño homogéneo de competencias de los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo funcione sin crear graves disfunciones. Lo cual se manifiesta, por razones obvias, con mayor gravedad en las organizaciones administrativas de las Comunidades Autónomas de carácter uniprovincial, donde por ejemplo ni existe Administración Local Provincial ni Administración Periférica de la Comunidad Autónoma. Y ello es debido a que la potestad de autoorganización que la Constitución y las Leyes otorgan a las diferentes Administraciones Públicas, especialmente a las de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y otros entes de naturaleza diversa que pudiéramos integrar en la denominada Administración instrumental, les permite diseñar su propia estructura organizativa y su propio régimen jurídico de funcionamiento, especialmente de revisión de actos en vía administrativa, lo que impide que un criterio de reparto de competencias entre órganos judiciales, fundamentado en esa referencia genérica, pueda ser uniforme en todos los casos.

El criterio de la jerarquía del órgano pudo tener su sentido tiempo atrás, cuando el mapa administrativo español era compacto, único, con una Administración que comenzaba a desplegar su presencia, entonces tenue, en la realidad social y económica del país. Pero hoy, con un panorama tan distinto, ese criterio de ordenación ha dado muestras más que evidentes de su fracaso y baste para ello un simple vistazo a la situación de colapso de este orden jurisdiccional. Es decir, que a la problemática material que habíamos apuntado al analizar las competencias de los Juzgados (el legislador entra en cada ámbito de intervención administrativa y disecciona sectores, desmenuzando en diversas competencias judiciales bloques que necesariamente precisarían un tratamiento fiscalizador conjunto, so pena de caer en sonoras desigualdades de trato al justiciable y manifiestas divergencias en la aplicación de la ley, que luego no se corrigen con el adecuado sistema de recursos, cercenado y enterrado por los miles de asuntos pendientes que inundan las Salas de este orden) se le une otra no menos relevante. La de las disfunciones producidas por el criterio de la categoría del órgano.

Y no existe uniformidad porque no existe sentido en el uso de este criterio. No hay uniformidad porque el método de la categoría del órgano y su equiparación judicial es una ficción que le da la espalda a la realidad y sólo mira el interés de la Administración; olvida que una estructura judicial necesariamente debe responder a parámetros y finalidades diferentes: el servicio al ciudadano, y no a la Administración. Un sistema creado, hoy, para satisfacer el derecho de aquél a una tutela judicial efectiva, no para proteger el genérico marco de actuación de las Administraciones Públicas. Y en su configuración, por tanto, no pueden responder a los mismos criterios, con lo que difícilmente serán (como se pretende) equiparables. De forzarse tal paridad, los resultados y las disfunciones saltan a la vista.

Pero si además, la ordenación de materias no se hace desde una perspectiva de control amplio de los diferentes campos de actuación de la Administración, este criterio material, lejos de compensar el anterior, lo agrava, desgranando ámbitos en parcelas de fiscalización asignadas a órganos superiores que dejan de acometer las tareas que les corresponde en un sistema de planta jerárquica por hacer frente al conocimiento de las mismas, tareas como la de unificar criterios en la aplicación de la ley, más necesaria si cabe cuanto más se segreguen campos materiales y órganos administrativos y se fragmenten en pedazos de control jurisdiccional. Como la problemática se retroalimenta, a mayor disección, mayor dispersión y menor uniformidad, mayor grado de colapso de los órganos superiores, mayores trabas y limitaciones en el sistema de recursos, y vuelta a la disparidad. Se desaprovecha, en definitiva, la oportunidad de diseñar una planta en este orden jurisdiccional con una verdadera primera instancia. Y dejando a un lado la polémica suscitada con la implantación de los Juzgados, la opción final por uno u otro modelo debió hacerse con todas las consecuencias, creando una auténtico primer escalón orgánico en el conocimiento de los asuntos contencioso-administrativos.

Y sin uniformidad ni simetría en el esqueleto orgánico de este orden, difícilmente podremos acompañar la existencia y el funcionamiento de un procedimiento como el abreviado que se apoya, esencialmente, en la ordenación que de los Juzgados y sus atribuciones realice la Ley de la Jurisdicción. Si bajo la previsión legal de su régimen jurídico, nada explícita y mal estructurada, el abreviado descansa sobre un delicado y a veces inexistente equilibrio orgánico de atribuciones y competencias, su proyección real será difícil de materializar. Asimetría y heterogeneidad competencial no se cohonestan, ciertamente, con la puesta en escena de un nuevo cauce procesal que debe apoyarse en parámetros de estabilidad y racionalidad organizativa. Si, desde un comienzo, su ámbito de actuación, objetivo y subjetivo, aparece trastocado por un escaso acierto en la ordenación de la planta, difícilmente podremos llegar a buen puerto en la empresa de su realización procesal.

Desde este sentido crítico, resulta oportuno señalar que un procedimiento como el abreviado, nacido para dar respuesta a asuntos cuya naturaleza se relaciona con un aspecto material, el de la función pública, y con otro cuantitativo, no sobrepasar las 500.000 pesetas, asume una carga procedimental cercana al 50% de los asuntos que se tramitan en total en los órganos unipersonales. Su relevancia es, pues, indiscutible, y de esta forma, tanto su previsión y regulación legal como el sustrato orgánico y competencial sobre el que descansa debieron ser tratados mucho más racional y coherentemente por el legislador. Una muestra más, al fin y al cabo, de que la sombra de la planta jurisdiccional es alargada y proyecta sus carencias también sobre el procedimiento.

Tal vez, de haberse ordenado el sistema competencial de forma más compacta e igualitaria, estableciendo unos parámetros de asignación que permitieran un conocimiento más cabal de las cuestiones planteadas, con una mayor amplitud de miras en la fiscalización global de las materias administrativas, y desterrando de una vez por todas el dogma de la categoría del órgano administrativo, el despliegue y la aplicación real de un procedimiento como el abreviado hubiese resultado más sencillo de componer, hasta el punto de convertirse, con el tiempo, en algo más que un "procedimiento piloto" que entrega su destino a la suerte del talante personal de órganos y sujetos del proceso, para haber llegado a constituir el cauce común y ordinario en la actuación de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos.

Y el efecto se hace extensivo, también, para el sistema de recursos que regula la ley. Si la coherencia y eficacia de un sistema de planta judicial radica precisamente en establecer la posibilidad de que exista una primera instancia que haga frente a la carga principal de competencias del orden jurisdiccional, de una segunda instancia que garantice una segunda lectura de los asuntos, estableciendo una primera fase de unificación de la doctrina jurisprudencial que de la interpretación de las normas jurídicas pueda existir, y una tercera y última fase de conocimiento de los litigios por un Tribunal cuya función ha de ser el definitivo establecimiento de la doctrina legal y jurisprudencial, las limitaciones operadas en torno a la posibilidad de una segunda instancia a través del recurso de apelación, reducen la alternativa de los recurrentes de obtener una tutela judicial efectiva a través de la misma, con lo que las opciones, a su vez, de unificación de doctrina son reducidas, y de esta forma uno de los mayores males que padece el servicio público de la Administración de Justicia en España, que en opinión de la mayoría de los ciudadanos es la existencia de divergentes criterios de decisión entre los diversos órganos judiciales, no encuentra la respuesta adecuada en el texto legal que estudiamos.

Como señalábamos, creemos que la racionalidad organizativa avala una opción fundamentada en una doble instancia en el conocimiento de los litigios, que garantice más y mejor el derecho a litigar por los ciudadanos y que a su vez instaure unos criterios de distribución competencial y

funcional capaces de asegurar unos mecanismos eficaces de unificación de doctrina, evitando la reiterada crítica de la desigualdad en la aplicación de la ley. Pero si distribuimos asuntos con la mirada puesta sólo en la Administración, quebrando además la necesaria unidad material en el control de la actividad administrativa, estamos fomentando esas divergencias y esa desigualdad.

Quizás esta limitación de los accesos al recurso pueda suponer una reducción de la carga competencial de los distintos órganos judiciales, pero sin duda también un objetivo de especial trascendencia, como es el de la seguridad jurídica y el de la unidad de doctrina en aras de la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva, con fundamento también en el principio de igualdad en la aplicación de la ley, nos lleva inevitablemente a considerar de modo crítico el sistema competencial diseñado por la nueva Ley de la Jurisdicción, así como el sistema de recursos contenido en la misma.

3. El procedimiento abreviado. Regulación y problemas detectados. Una valoración de sus puntos más conflictivos.

En principio, y como respuesta a una situación de absoluta saturación en que se encuentra este orden jurisdiccional, el procedimiento abreviado debe ser valorado de una forma altamente positiva. Se dispone ahora de una modalidad procesal más ágil que nos puede permitir aumentar la rapidez de la capacidad de respuesta de nuestros órganos judiciales. Sin embargo, esta valoración *ad limine* no debe estar exenta de un análisis crítico más profundo, al que trataremos de hacer frente a continuación.

De entrada, sería necesario apuntar algunas consideraciones de técnica legislativa. A lo largo de la tramitación parlamentaria de la Ley, hemos podido ver como el procedimiento abreviado pasaba de ser un texto de ocho números en la inicial enmienda que le dio vida, a un procedimiento regulado en un precepto legal con 23 apartados. El resultado final, como podemos comprobar en el artículo 78 de la LJCA, ha sido un texto excesivamente largo, farragoso, que conculca las más mínimas reglas de técnica normativa y donde se regula, en último término, no un procedimiento especial (como se pretendía en un primer momento) sino uno ordinario, que abandona su inicial posición de modelo de juicio oral con preparación previa (cuando por el se pretendían sustanciar todas las materias atribuidas a los Juzgados) para asemejarse más a un modelo de juicio oral sin dicha preparación que pretende concentrar toda la actividad procesal en el momento de la vista. Este matiz diferencial, alcanzado en el trámite del Senado (que como se sabe introdujo importantes variaciones en el texto inicial aprobado por el Congreso) resultará fundamental en el momento de buscar opciones interpretativas que integren las deficiencias técnicas que el texto presenta. Volveremos sobre ello más adelante.

a) Del ámbito y sus presupuestos.

Ni que decir tiene que no pretendemos, ni en el presente ni en sucesivos apartados, elaborar un tratado que agote la regulación y el estudio del procedimiento abreviado. Tan sólo intentaremos aportar nuestras opiniones y criterios a los que consideramos como principales puntos de controversia en su regulación y posterior aplicación en la escena procesal. Y en primer término, y por lo que a la delimitación de su campo de acción se refiere, debemos comenzar resaltando lo inexacto de la idea extendida que supone atribuir en exclusiva este procedimiento a los Juzgados de lo Contencioso. En realidad, este procedimiento puede emplearse en cualquier Juzgado o Tribunal, puesto que cuando la acción que ante ellos se enerva es la denominada "acción especial por inejecución de actos administrativos firmes", recogida en el artículo 29.2 de la LJCA, será el Juzgado o Tribunal competente en función del tipo de acto inejecutado, conforme a los artículos 6 y ss. de la LJCA, en donde se sustanciará tal procedimiento.

Otro de los interrogantes que planea sobre la comprensión del ámbito del procedimiento abreviado es su posible extensión a los Juzgados Centrales de lo Contencioso. La doctrina se mantiene dividida a este respecto. Algunos autores niegan tal posibilidad basándose en la literalidad del artículo 78.1 LJCA, que habla expresamente de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, y en el hecho de que fuera el Senado el que excluyera la mención que el texto aprobado por el Congreso hacía directamente a ellos, y que traía causa en la referencia expresa que a ellos hacían las enmiendas de CIU y PSOE, origen a la postre del procedimiento. Frente a ellos, no faltan otros autores que defienden la competencia de los Juzgados Centrales de lo Contencioso para, en sus materias de personal y cuantía no superior a las 500.000 pesetas, tramitar estos asuntos por el procedimiento abreviado. Nosotros nos sumamos a esta segunda postura que pretende argumentarse al hilo de los siguientes razonamientos.

En verdad, la voluntad de la ley ha sido atribuir el procedimiento abreviado, a excepción de los supuestos del artículo 29.2, a los Juzgados unipersonales. Ello se deduce, aparte de los antecedentes parlamentarios, en el hecho de que, para el periodo transitorio que hubo hasta la constitución de los Juzgados, la D.T. 1ª, núm. 2, atribuyó a las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia el ejercicio de las competencias para conocer *de los procesos* atribuidos a aquellos Juzgados. Por otra parte, habría que añadir que el verdadero *leitmotiv* de las modificaciones introducidas por el Senado fue la limitación objetiva de las materias que deberían tramitarse por el procedimiento abreviado, reservando el mismo a asuntos de pequeña cuantía, que no insignificante número. Y por último no hay que olvidar que entender excluidos a los Juzgados Centrales traería en la práctica importantes situaciones discriminantes; así por ejemplo, en materia de personal, según los funcionarios hayan sido o no transferidos, se verían obligados, para resolver los mismos recursos que sus homónimos de las Comunidades Autónomas, a tramitar sus pretensiones por el procedimiento ordinario. En todo caso, y como bien se ha señalado, no resultaría muy lógico que el procedimiento se pueda extender, *ex artículo 29.2 de la LJCA*, a cualquier órgano de la planta, y que se dejen fuera del concepto de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo a los Centrales. Frente al argumento de la literalidad se podría rebatir que, de haberse querido su exclusión en el conocimiento de este procedimiento, se hubiera especificado por el legislador usando el término provinciales. En cualquier caso, la literalidad no es buena compañera de viaje en la interpretación de esta ley, y menos en la parcela de las competencias.

Y estaría destacar un solo apunte más antes de abordar el último extremo contradictorio que afecta al tema del ámbito del procedimiento abreviado. En el marco de los presupuestos objetivos para la aplicación de este procedimiento, y al abordar el estudio de las denominadas cuestiones de personal (noción como sabemos interpretada muy ampliamente por la jurisprudencia, pero en un contexto muy distinto, el del acceso al recurso de casación), resurge la problemática ya vista en el estudio del artículo 8.3 de la LJCA respecto al posible conocimiento por los Juzgados de la impugnación de disposiciones generales, ahora a través del cauce que brinda el artículo 78. Parece que, de nuevo, no podemos seguir calificando el enunciado del artículo 8.3 como *un accidente* ni afirmar que el control de dichas disposiciones queda fuera, en todo caso, del ámbito de los Juzgados. Si se impugnara una disposición general en materia de personal (cuestión, por otra parte, nada infrecuente en la práctica, teniendo en cuenta este sector) de algún organismo, ente, entidad o corporación de derecho público que no tenga competencia en todo el territorio nacional, tales como la Universidad (con excepción, lógicamente, de la UNED), los Colegios Profesionales, las distintas Cámaras Agrarias, de Comercio, las Comunidades de Regantes, Organismos de Cuenca, Confederaciones Hidrográficas, etc. (y ello teniendo en cuenta la particularidad que supondría tal supuesto, excepción hecha del caso de la Universidad), cabría que la competencia para el control judicial de estas disposiciones fuese del Juzgado Provincial de lo Contencioso.

Para concluir este apartado, es necesario en último término hacer frente a una de las cuestiones que, en nuestra opinión, constituye uno de los puntos centrales en la interpretación integradora del procedimiento abreviado. Nos referimos a la problemática de la cuantía, un asunto que a pesar de su tratamiento marginal por doctrina y jurisprudencia alcanza una relevancia procesal especialmente importante.

Ni que decir tiene que la determinación de la cuantía de la litis va a ser un parámetro fundamental para que el asunto se ventile mediante el procedimiento contemplado en el artículo 78 de la LJCA. En la nueva ley, a diferencia de su antecesora, que dejaba en manos del demandante la fijación de la cuantía, es el Juez quien la fija a la luz de los escritos de demanda y contestación, en los cuales, y por medio de otrosí, las partes pueden exponer su parecer al respecto (artículo 40). Sin embargo, en el caso del procedimiento abreviado, y a diferencia del procedimiento ordinario, el Juez no fija la cuantía mediante un auto irrecorrrible sino que analiza la demanda y valora su jurisdicción y competencia objetiva dictando una providencia en la que admite la demanda, le da traslado de la misma al demandado y cita a las partes para la celebración de la vista, momento en el cual aquél podrá impugnar la adecuación del procedimiento por razón de la cuantía, en cuyo caso el Juez (artículo 78.9) exhortará a las partes a ponerse de acuerdo, y en caso de no alcanzarse decidirá él mediante auto dando al proceso el curso procedimental que corresponda, decisión esta contra la que no cabrá recurso alguno.

Así pues, al establecer la ley dos procedimientos generales, el ordinario y el abreviado, sorprende que el artículo 45, que regula la interposición del recurso, siquiera exija a la parte que lo interpone, que declare cuál es el procedimiento que ha elegido, o el que considera procesalmente correcto para la tramitación del mismo. Igualmente sorprendente, pero mucho más preocupante, es que tampoco se obligue en este trámite a señalar la

cuantía del recurso. Y ello por la sencilla razón de que el procedimiento abreviado no figuraba en el Proyecto remitido a las Cortes, sino que fue una iniciativa parlamentaria que no se acompañó de las pertinentes modificaciones técnicas en el articulado de la Ley que evitasen las disfunciones procesales que la inclusión del abreviado generó.

De modo que la introducción del abreviado vino a acrecentar un problema que ya se encontraba latente en la Ley. La nueva norma cambia la disposición contenida en el artículo 49.1 de la LJCA56 (que disponía que la cuantía debía fijarse en el escrito de interposición), estableciendo ahora el artículo 40 que el momento procesalmente correcto para que el recurrente fije la cuantía del pleito es la demanda. La falta, pues, de obligación del recurrente de señalar la cuantía del pleito en el escrito de interposición genera en la práctica unas anómalas situaciones que deben ser resueltas teniendo siempre presente que las decisiones que se deben adoptar tras la interposición del recurso serán provisionales, pues en el procedimiento ordinario la fijación definitiva de la cuantía se debe hacer por auto y tras la demanda y contestación (artículos 40.1 y 4), y en el abreviado esta decisión, si hubiera contienda (artículo 78.9), debe adoptarse en el acto del juicio.

Por ello, además de patrocinar la solución más sencilla (que es rescatar el antiguo artículo 49.1 de la LJCA56, y propugnar que se determine la cuantía ya en el escrito de interposición), no deberían rechazarse incidentes de inadecuación del procedimiento, planteados por la Administración demandada, por otro recurrente o incluso por el recurrente a la vista del expediente, con anterioridad a la fase de la demanda, para evitar las disfunciones y los problemas señalados.

De modo que si el órgano apreciase, al interponerse el escrito por el recurrente, que la cuantía no es superior a las 500.000 pesetas, en vez de tramitar el recurso por el procedimiento ordinario y sólo tras la fijación de la cuantía por auto (tras formalizar la demanda y la contestación), transformar el procedimiento en abreviado (que es lo que quiere la ley), cabría declarar en providencia que la cuantía no es superior a dicho límite, que el procedimiento es el abreviado y que, como éste debe principiarse por demanda (artículo 78.2), el escrito inicial no reúne los requisitos del 56.1 y por tanto se le otorga al recurrente un plazo de 10 días para subsanar las faltas.

Más infrecuente y problemático sería el caso de la interposición del recurso mediante demanda por el abreviado cuando el asunto es claramente de ordinario. La Ley obliga a señalar juicio en la primera providencia, pues la determinación correcta del procedimiento debe realizarse en el acto del juicio oral (artículo 78.9). También aquí podría considerarse correcto, para evitar dilaciones, la tramitación de un incidente previo al juicio, si la Administración, otro codemandado o el propio recurrente, con posterioridad a la demanda, no están conformes con el procedimiento a seguir.

Problema este que, además, se extiende al delicado campo de las medidas cautelares, toda vez que la resolución que pone fin al incidente de medidas cautelares puede ser susceptible bien de recurso de súplica (artículo 79) o bien de recurso de apelación (artículo 80), en este último caso siempre que el auto sea dictado en un asunto donde el Juzgado conoce en primera instancia. Luego el papel de la cuantía, a la luz del artículo 81, es fundamental. Como quiera que normalmente la medida cautelar se dicta antes de la fase de juicio oral o de demanda y contestación, la práctica nos hace ver que en un porcentaje demasiado amplio a veces, cuando se resuelve la misma, el juzgador no sabe qué pie de recurso dar, puesto que no sabe si la cuantía del recurso es superior o no a 3 millones de pesetas.

b) De la fase previa al juicio y su contenido.

Como sabemos, el procedimiento abreviado se inicia por demanda (artículo 78.2). Tampoco pretendemos en esta fase llevar a cabo un análisis exhaustivo de este trámite esencial en la conformación del procedimiento que nos ocupa, pero sí, de nuevo, de sus puntos más oscuros. En este caso, la concepción previa que del procedimiento abreviado tengamos marcará, en buena medida, la dirección interpretativa que queramos otorgar a las dudas y deficiencias que presenta la regulación legal. Aquellos que sitúen el procedimiento en la misma dinámica procesal que el juicio verbal defenderán una fase inicial lo más breve y puntual posible. Quienes consideren, por el contrario, que el abreviado debe ordenarse en torno a las exigencias de un juicio oral con preparación previa, reforzarán ese período intermedio previo a la celebración de la vista, con la mirada puesta en el principio de concentración y en evitar a toda costa que en la fase de la vista, verdadero tuétano de este procedimiento, se produzcan suspensiones y aplazamientos de cualquier tipo. Nuestra posición se encuentra en esta segunda línea, ya que pensamos que los procedimientos que, inspirados en dicho principio de concentración y oralidad, obligan a que se realice en una sola vista la fase de alegaciones, prueba y conclusiones, es meridiano que precisan de un período intermedio en el que se pueda preparar la práctica de todas esas actuaciones. Si no se prevé en la regulación procesal esta fase intermedia, es altamente previsible que sea siempre necesario establecer un plazo, abrir un nueva fase procesal o suspender la vista, para con posterioridad a la misma, realizar todas aquellas actuaciones que no pudieron llevarse a cabo en ella.

Y desde esta perspectiva abordaremos las cuestiones relativas a la solicitud y práctica de pruebas anticipadas (desde la consideración de que la materia de prueba es una de las claves para el funcionamiento de este procedimiento), el control de los presupuestos procesales por parte del órgano judicial y, como nudo gordiano de este nuevo cauce, el tema de los emplazamientos.

Respecto a la prueba, y ante la evidente carencia de regulación en la LJCA en esta materia, y sin perjuicio de otros remedios procedimentales, entendemos que la obligada actividad jurisdiccional en la ordenación del proceso, encaminada a evitar continuas y costosas suspensiones, debe permitir que en este procedimiento abreviado se articulen y practiquen dos mecanismos procedimentales: la solicitud de citaciones y requerimientos y la realización de alguna diligencia de prueba con carácter anticipado (citaciones judiciales por cédula a testigo, confesiones, requerimientos, etc., constituyen diligencias de preparación de la prueba cuya necesidad de solicitud es evidente, y pertinente por tanto su advertencia en la primera providencia). Porque insistimos, de no adelantarse en la regulación legal este contenido en la fase intermedia o previa a la celebración del juicio, es más que probable que sea siempre necesario suspender la vista para practicar todas aquellas pruebas que no han podido llevarse a cabo a lo largo de la misma. Es necesario, en dicha fase intermedia, poder solicitar el auxilio judicial (ya por la dificultad de obtención, ya porque alguna disposición normativa disponga que sólo por requerimiento judicial es posible su práctica) o la práctica de pruebas anticipadas. Y puesto que su práctica está contemplada en la Ley ritual civil, existe amparo normativo para su aplicación en el procedimiento abreviado (Disposición Final 1ª de la LJCA). La necesidad de que se soliciten, si no se quiere perder la acreditación de algún hecho, es evidente, y la pertinencia de su advertencia en la primera providencia, plausible. En cuanto a la práctica de pruebas anticipadas, y si se quiere dar a la vista el significado que pretende la ley, respetando (como remarcamos al inicio) el contenido y la esencia de los principios que inspiran este cauce procedimental, es imprescindible que su proposición y práctica se fije entre la admisión de la demanda y la vista, y puesto que no existe ninguna norma expresa que lo disponga, el Juzgado debería poner en conocimiento de las partes esta posibilidad.

Por lo que al control de los presupuestos procesales por el órgano judicial se refiere, surge el problema, inicialmente, de que el artículo 78.3 de la LJCA tan sólo se refiere a la "competencia objetiva". ¿Significa ello que el Juez debe analizar únicamente si el objeto del recurso cae dentro de las competencias a él asignadas en los artículos 8 y 9, haciendo caso omiso al análisis de su competencia territorial y funcional? Nosotros entendemos que no, pues la competencia es en realidad un presupuesto procesal único, que no puede ser atomizado para después de analizar su concurrencia en las diversas clases de la misma declararse competente en una de estas manifestaciones e incompetente en otras. Sobrevenida un tipo de incompetencia, el órgano judicial es totalmente incompetente. Otra interpretación llevaría al absurdo de que el Juez que admitiese la demanda por entenderse competente objetivamente lo hiciera sin analizar si lo es territorialmente, abriéndose un portillo para una prórroga de la competencia territorial totalmente prohibida por los artículos 7.2 y 14.

Junto a esta consideración, la cuestión a plantear es la siguiente: ¿significa ello que tal examen previo que de oficio realiza el Juez debe ir referido tan sólo a estos supuestos de inadmisibilidad recogidos en el artículo 78.3, esto es, jurisdicción y competencia? En contra de lo mantenido por cierto sector doctrinal, que justifica que el examen de oficio del Juez se limite a la jurisdicción y competencia en el dato de que en el procedimiento abreviado el trámite de admisión se realiza cuando el Juez no tiene todavía el expediente, entendemos que el examen debe de ir referido a todas las causas de inadmisibilidad previstas en el artículo 51 de la LJCA pues, con independencia de las alegaciones que de las mismas posteriormente pueda el demandado realizar en la vista (artículo 78.7), la aplicabilidad del artículo 51 al trámite de admisión del procedimiento abreviado es plena, no tanto por mor de la regla supletoria del artículo 78.23 cuanto por el respeto a los principios que deben inspirar y presidir la sustanciación de este cauce, y evitar en lo posible la vulneración que de los mismos puede suponer una lectura literalista de los apartados del poco afortunado artículo 78. Por otra parte, no tendría sentido que un proceso – por ejemplo – que estuviere viciado por la falta de legitimación o por la caducidad del recurso, tuviera que prolongarse en el tiempo hasta el final para dictar una sentencia de inadmisión al amparo del artículo 69, vulnerando los

fundamentos mismos de la existencia de un trámite de admisión y los mínimos exigidos a los principios de celeridad y concentración, conforme a los cuales hemos de interpretar siempre las normas que regulan este procedimiento.

No obstante, y a pesar de estas apreciaciones, la matización apuntada por BORRAJO INIESTA es capital, y muy certera, sin duda. Entiende este autor que no es posible admitir la demanda al amparo de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del 51, ya que para ello es necesario dar audiencia a las partes, según establece el artículo 51.4. Ciertamente, hay que precisar, aunque sin quitar buena parte de razón a la apreciación; la exigencia del 51.4 se extiende también, creemos, al apartado primero. Y por otro lado, dicha audiencia se refiere, como el mismo precepto indica, en hacer saber a las partes el motivo en que pudiera fundarse la inadmisión, para que aleguen lo que tengan por conveniente en el plazo de 10 días. Lo que significa, entendemos nosotros, que la salvedad cierta que agudamente se diagnostica podría evitarse ampliando el margen otorgado a la fase preparatoria de la vista, es decir, de igual modo que apuntábamos para el caso de las pruebas anticipadas y la fijación de la cuantía, posibilitando un cauce de audiencia al demandado antes de la vista. Con ello solventamos el problema, cubrimos el requisito del 51.4, fijamos la cuantía y evitamos los problemas de su indeterminación (cara, principalmente, al auto que resuelva las cautelares y su pie de recurso, y por supuesto, a la adecuación del procedimiento) y logramos, en definitiva, un mejor cumplimiento de los principios y fines que deben presidir este procedimiento, evitando las dilaciones indebidas, las tramitaciones innecesarias, las contradicciones que resulten de no fijar la cuantía y las suspensiones, más que previsibles, del juicio oral, concentrando en un solo acto la vista y asegurándonos, casi totalmente, que el litigio quedará concluso y visto para sentencia a su terminación. La concepción, como vemos, que del procedimiento abreviado sostengamos en cuanto a qué tipo de juicio oral responde su configuración, resulta fundamental en la dirección que tomemos para solventar posibles aspectos conflictivos del texto legal.

Y en último término es preciso abordar la compleja cuestión de los emplazamientos a realizar en el curso del procedimiento abreviado. Como oportunamente se ha dicho, de la solución que otorguemos a este extremo y de su puesta en marcha real, dependerá en buena medida el curso que tome el procedimiento abreviado. Porque sin duda, una de las principales causas de retrasos en la tramitación de los procesos judiciales se debe a las comunicaciones que el Tribunal debe mantener para formar su convicción, y garantizar la defensa de las partes. Cierto es que emplazamientos, citaciones y notificaciones dirigidas a los justiciables, las partes, los testigos y peritos, las Administraciones Públicas llamadas a certificar determinados extremos o a colaborar de otro modo con el proceso, y los escritos y oficios dirigidos al órgano judicial, son fuente constante de retrasos y dilaciones. Y la gran virtud del procedimiento abreviado no ha consistido, precisamente, en simplificar dichos trámites, tan esenciales como engorrosos.

Como uno de los elementos principales en el enfoque de la cuestión, la Ley deja sin precisar un aspecto esencial: ¿se debe, ya en la demanda, fijar con precisión la persona o las personas demandadas? Todo depende, y he aquí la clave de la cuestión, de si se estima que el Juzgado debe preparar por sí solo la vista o debe apoyarse, como ocurre en el régimen común del procedimiento ordinario, en la Administración demandada para que emplace a los restantes interesados (siguiendo las reglas del proceso ordinario, artículos 48, 49 y 50). En el primer caso, la designación de los demandados sería un elemento esencial: el Juzgado sólo podría convocar a vista pública a las personas designadas en la demanda; por el contrario, si se sigue la regla ordinaria, la Administración deberá emplazar a todos los interesados que aparezcan en el expediente, por lo que sólo en raras ocasiones la identificación de las partes pasivas en la misma demanda sería necesaria. Estas son las dos opciones posibles y el principal nudo a desenmarañar: dilucidar, o decantarse, según se mire, cuál de los dos modos es el adecuado para efectuar los emplazamientos.

Como habíamos adelantado al enumerar los aspectos más problemáticos que entendemos que afectan a este procedimiento abreviado, compartimos sin reservas la postura defendida en este extremo por BORRAJO INIESTA, a la que considerados no sólo la más acertada con la realidad de Juzgados y Secretarías, sino la que mejor se acomoda en el respeto a los principios que ordenan este cauce. Esta ha sido, desde el inicio, la pretensión que hemos querido mantener en la interpretación integradora de las normas que regulan el procedimiento abreviado, y la que intentamos defender también en este punto. Analizando pros y contras de cada una de las opciones brindadas, parece que el camino a tomar se encuentra en un punto de equilibrio entre ambas.

Ciertamente, la primera de las posturas, la que entiende que el Juzgado debe dar traslado de la demanda al demandado, es el mecanismo más simple y directo, el más acorde con un procedimiento de los predicamentos del abreviado. Sin embargo, para el Juzgado es más sencillo confiar a la Administración demandada el emplazamiento de los restantes interesados. Para las Secretarías es mucho más cómodo comprobar que la Administración ha efectuado los emplazamientos, que efectuarlos directamente. Y el emplazamiento mediante el auxilio de la Administración tiene las ventajas añadidas de que los interesados aparecen identificados en el expediente, que muchas veces se les localiza fácilmente a través de las personas designadas para representarlos en el procedimiento administrativo, o en domicilios designados con ese fin.

Los Juzgados pueden interpretar que la regla general, emplazar a las partes con auxilio de la Administración demandada (artículos 48.1 y 49), rige también en los procedimientos abreviados, y no sólo en el escrito. Sin embargo, adolece de dos graves inconvenientes: alarga el procedimiento, al posponer la citación de las partes para la vista al previo emplazamiento administrativo, y a su comparecencia en el proceso antes de la vista; y, de nuevo, deja el funcionamiento del Juzgado y el desarrollo del proceso a merced de la actuación de la Administración demandada que, por definición, carece de interés en ser juzgada y, en muchos casos, dispone de escasos efectivos personales, materiales y organizativos para asegurar los emplazamientos (tan escasos como los Tribunales y, en algunos casos, incluso menores).

Ante tal disyuntiva, también nosotros creemos que lo más acertado es seguir una tesis acumulativa. El Juzgado debe dar traslado de la demanda y citar para la vista, directamente, a todos los demandados. Lo cual conlleva, obviamente, la carga del demandante de indicar con precisión las personas contra quienes dirige sus pretensiones, y los domicilios donde pueden ser emplazados (o al menos, como mínimo, a la Administración demandada). Pero esa labor del Juzgado, que permite ir preparando desde el inicio la celebración del juicio, no impide cumplir la regla general: la Administración debe, al remitir el expediente, advertir a todos los interesados que aparezcan en él (hayan sido o no demandados en el contencioso), por si les interesara comparecer en el proceso en el plazo de nueve días (art. 49). Se combina así el designio legal de celebrar la vista sin trabas, especialmente las que pudieran proceder de la Administración demandada, con el de evitar el riesgo de indefensión en la medida de lo posible. Un señalamiento de vista que, por último, no debe esperar en ningún caso a que la Administración remita el expediente, sino que se fija (como precisa la Ley) en la misma providencia de admisión y traslado de la demanda. Precisión importante ésta para asegurar los fines de celeridad y agilidad que impulsan la reforma legal y el nacimiento de este procedimiento, pero que sin duda, requerirán un trabajo cuidadoso de la Secretaría en la anticipación y previsión del calendario de señalamientos de vistas. Una labor esta, aparentemente menor, en la que se arriesga el éxito o el fracaso del procedimiento oral. La posposición de vistas, las suspensiones de juicios y la impuntualidad para celebrar los señalados no sólo generan desorden y desacreditan a la Justicia, sino que pueden acabar con la aventura emprendida por el procedimiento abreviado. Casi una última cruzada para salvar al contencioso-administrativo.

4. Valoraciones finales.

El llamado procedimiento abreviado constituye, sin duda, la innovación procesal de mayor fuste de la Ley de 1998. Que sea la simiente de un cambio copernicano en el funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, o quede en un estrambote legal, incapaz de alterar los modos de actuación de los órganos judiciales de este orden, es uno de los grandes interrogantes que se abren con el nuevo texto legal. Desafortunadamente, como señalábamos en un principio, ha quedado más en manos de los profesionales del Derecho (y de su actitud ante ella) su efectiva aplicación en la realidad procesal de lo que hubiera sido conveniente. Como hemos podido comprobar (tan sólo en algunos extremos), el legislador ha dejado demasiadas puertas abiertas, demasiados espacios sin rellenar que pueden ser cubiertos de forma no muy favorable a los principios que constituyen la esencia de este procedimiento. Y tal vez sea un riesgo demasiado alto el que se ha querido correr, porque el cambio que se pretende es mayor de lo que se supone.

Nadie debe dudar de que la oralidad en el ámbito procesal administrativo no cuenta, tradicionalmente, con un especial predicamento. Va a ser necesario, por tanto, levantar la cabeza del texto y ser capaces de mirar más allá del marco normativo que se nos ofrece por la vía supletoria. Porque por encima de dicha supletoriedad, presidiendo el proceso, este procedimiento en concreto, y sus distintas interpretaciones, están los principios del mismo, que lo regulan e informan. La vía supletoria en la interpretación no puede suponer una desnaturalización de los mismos, porque son ellos (y no las normas del procedimiento ordinario ni las de la LEC) nuestra guía para salvar los numerosos escollos que la poco afortunada redacción del artículo 78 presenta.

Cierto es que frente a estos obstáculos podemos arbitrar diferentes soluciones. Pero lo que no cabe es que un parecer contrario a estos principios oriente el contenido y la interpretación integradora del procedimiento abreviado. Porque los principios del procedimiento no son una opción a tomar para defender una u otra postura. Se configuran como una exigencia plena en la comprensión de aquél. Y hemos podido comprobar como a pesar de la vía supletoria, muchas de las soluciones que se adoptan en el procedimiento ordinario no sirven aquí, porque responden a principios distintos. Y esta evidencia no resulta clara en muchas de las opiniones y críticas vertidas para el proceso. Cosa distinta será, desde luego, que exista una voluntad decidida de apoyo e impulso a este procedimiento. Todos sabemos, también, lo que pesa una práctica forense de casi siglo y medio. Pero no hay excusa. La oportunidad brindada, con lo defectuoso y tímido de su planteamiento, es única. Y obligación de todos el contribuir a mejorar, por medio de ella, la situación que atraviesa nuestra jurisdicción. Alegato, pues, de responsabilidad jurídica y compromiso ético.

En cualquier caso, el procedimiento abreviado va a constituir, en buena medida, el punto de referencia que ponga de manifiesto la inaplazable necesidad de un cambio de hábito en el proceder de todos los implicados en el proceso: Administraciones Públicas, órganos jurisdiccionales y litigantes. Y para que la instauración de la primera instancia y del procedimiento oral en la jurisdicción contenciosa pueda superar iniciales indecisiones y despegar definitivamente, constituyendo un procedimiento ágil y eficaz, será preciso seguir reforzando la planta jurisdiccional, personal y materialmente, y plantear una modificación de la ley al menos en los frentes que hemos ido comentando, y que la práctica de estos meses de funcionamiento de la misma ha revelado como problemáticos. Así, afrontar una nueva, más racional y sencilla determinación en la fijación de las competencias en los asuntos que deben conocer los Juzgados y las Salas, abandonando tópicos como el criterio de la jerarquía del órgano para la asignación de causas y reordenando el criterio material desde una perspectiva más global de fiscalización, sin diseccionar ámbitos ni parcelas de acción administrativa en su posterior control jurisdiccional para, en la medida de lo posible (y sin perjuicio de otros aspectos imprescindibles que habrá que tocar, como el capital tema de la formación y especialización de los Jueces), tender a que el Juzgado sea el único órgano competente en primera instancia, dejando sólo el conocimiento de los asuntos de más trascendencia para los órganos colegiados. Modificar de raíz, como consecuencia de lo anterior, el sistema de recursos brindado por la ley, ampliando sensiblemente los supuestos de apelación y garantizando en todo caso una segunda instancia que unifique criterios de aplicación y un recurso de casación estructurado desde una filosofía diferente a la de la restricción por naturaleza en el acceso de asuntos al Tribunal Supremo. Y en cuanto al procedimiento abreviado *strictu sensu* (y aunque afectado, lógicamente por todas estas consideraciones orgánicas y competenciales), creemos precisa la reforma de su regulación al menos en las cuestiones aquí planteadas: adelantar el trámite de fijación de cuantía al inicio del proceso, reforzando la regulación de la fase preparatoria y posibilitando la preparación y el adelantamiento de la prueba a practicar en el acto de la vista, mejorando el control de los presupuestos procesales por el órgano que dirige el debate (reforzando sus poderes de oficio en el control del debate) y arbitrando esa solución intermedia y equilibrada en el delicado y esencial aspecto de los emplazamientos y las comunicaciones.

Si no se da cauce a estas iniciativas, propias unas de la regulación del abreviado y otras más genéricas del propio sistema de planta y distribución de competencias, con claro reflejo, como hemos visto, también en el procedimiento, podemos correr el riesgo de que se desaproveche una oportunidad histórica para la Jurisdicción contencioso-administrativa cuando es no sólo posible, sino imprescindible, que este orden se equipare al menos a otros en cuanto a la rapidez de la resolución de los recursos se refiere.