

**JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA**

**INFORME ANUAL - 2010 - ESPAÑA**

*(Mayo 2011)*

**Prof. Jesús GONZÁLEZ PÉREZ**

---

**ÍNDICE**

- 1. IDEA GENERAL**
- 2. IMPLANTACIÓN DE LA NUEVA OFICINA JUDICIAL Y OTRAS REFORMAS**
- 3. ÁMBITO DEL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**
  - 3.1 La LO 1/2010, de 19 de febrero*
  - 3.2 La Ley 38/2010, de 5 de agosto*
- 4. CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE CONTRATACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO**
  - 4.1 La LO 34/2010, de 5 de agosto*
  - 4.2 La medida cautelar del pago inmediato de la deuda*
- 5. MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2011, DE 4 DE MARZO, DE ECONOMÍA SOSTENIBLE**
  - 5.1 Autorizaciones judiciales*
  - 5.2 Competencia*
  - 5.3 Recursos*
  - 5.4 Procedimiento*
  - 5.5 Modificación de la D.A 4ª, apartado 5, LJCA.*
- 6. JURISPRUDENCIA**

## **1. IDEA GENERAL**

La regulación del proceso administrativo ha sido objeto de múltiples modificaciones el último año. A principios de mayo de 2010 entraron en vigor las reformas necesarias para la implantación de la nueva oficina judicial en este orden jurisdiccional (Ley 13/2009, de 3 de noviembre). Asimismo, entraron en vigor las normas promulgadas durante ese año: la LO 1/2010, de 19 de febrero, que excluye del conocimiento de los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios de Alava, Guipuzcoa y Vizcaya (añadiendo un apartado d) del art. 3 de la LJCA), la Ley de 5 de julio de medidas contra la morosidad de las operaciones comerciales y la de 5 de agosto de modificación de la legislación de contratos del sector público. Y ya en 2011, algunas de las normas de la extensa Ley 2/2011 de 4 de marzo, de Economía Sostenible, afectan a la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

De aquí la importancia de las obras generales aparecidas últimamente sobre la regulación del proceso administrativo. Como la de SANTAMARIA PASTOR (Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, Comentario, Ed. Justel); la que coordinó MARTINEZ VARES (Contencioso-administrativo, Comentarios y jurisprudencia), que, al estar escrita por prestigiosos Magistrados de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, ofrece la garantía de conocer la opinión de los más altos intérpretes de la normativa vigente, y, ya en 2011, después de la Ley Economía Sostenible, la 6ª edición de mis Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativo, editada, como las anteriores, por Civitas.

## **2. IMPLANTACIÓN DE LA NUEVA OFICINA JUDICIAL Y OTRAS REFORMAS**

La Ley 13/2009, de 1 de noviembre, de reforma de la Legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina Judicial ha sido la que ha afectado y modificado a mayor número de artículos de la LJCA. El art. 14 modifica 66 artículos de esta Ley.

La reforma tiene como finalidad esencial aumentar las competencias de los Secretarios judiciales, reduciendo la de los Jueces y Tribunales, lo que les permitirá centrarse en las funciones esenciales de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, lográndose una mayor agilidad de los procesos, superando en lo posible la tremenda lentitud de la Justicia. Al no limitarse la competencia de los Secretarios a actos de ordenación (diligencias de ordenación) del proceso y dictar unos nuevos tipos de actos procesales denominados decretos (no definitivos y resolutorios), ha sido necesario regular los recursos admisibles contra sus actos, a los que se dedica un nuevo artículo (el 102 bis), que establece que:

- Contra las diligencias de ordenación y decretos no definitivos será admisible recurso de reposición.
- Y contra los decretos que pongan fin al procedimiento o impidan su continuación o los demás que se determinan expresamente un llamado recurso de revisión ante el Juez o Tribunal. Y contra la resolución de éste recurso de apelación o casación en los supuestos previstos en los artículos 80 y 87.

Por otro lado, la LO 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la Legislación procesal para la implantación de la Oficina judicial, añadió una DA 15ª a la LOPJ en la que se establece el requisito de un depósito de escasa cuantía para interponer recursos en los distintos órdenes jurisdiccionales, cuyo fin principal –dice el preámbulo– es, “disuadir a quienes recurran sin fundamento jurídico alguno, para que no prolonguen indebidamente el tiempo de duración del proceso, en perjuicio del derecho a la tutela judicial efectiva de las otras partes personadas en el proceso” destinándose los ingresos que puedan generar por el uso abusivo del derecho al proceso de modernización de la Justicia.

### **3. ÁMBITO DEL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

Dos de las disposiciones dictadas en el último año afectan al capítulo primero del Título I de la Ley de la Jurisdicción: la LO 1/2010, de 19 de febrero y la Ley 34/2010, de 5 de agosto, que modificó la Ley de Contratos del Sector público.

#### ***3.1. La LO 1/2010 de 19 de febrero***

Esta Ley modificó el art. 9.4. LOPJ, que reduce el ámbito del Orden judicial contencioso-administrativo y, congruentemente, añadió al art. 3 de la LJCA, un apartado, el d), que excluye del conocimiento de esta jurisdicción –y le atribuye en exclusiva al TC– “los recursos directos ó indirectos que se interpongan entre las Normas Forales Fiscales de las Juntas Generales de los Territorios de Alava, Guipuzcoa y Vizcaya”, dictados en el ejercicio de sus competencias exclusivas garantizadas por la DA 1ª de la CE y reconocida en el art. 42,1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (DA. 5ª, de la LOTC). Una correcta interpretación de la DA 1ª a la LJCA hacia innecesaria esta modificación.

#### ***3.2. La Ley 38/2010, de 5 de agosto.***

El artículo 21.2, LCSP (añadido por la Ley 34/2010, de 5 de agosto), atribuye al orden contencioso-administrativo jurisdicción «para resolver las cuestiones litigiosas relativas a la preparación, adjudicación, efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos. Igualmente corresponderá a este orden jurisdiccional el conocimiento de las cuestiones que se susciten en relación con la preparación y adjudicación de los contratos privados de las Administraciones públicas y de los contratos sujetos a regulación armonizada, incluidos los contratos subvencionados a que se refiere el art. 17, así como de los contratos de servicios en las categorías 17 a 27 del Anexo II, cuyo valor estimado sea igual o superior a 193.000 euros del que pretendan concertar entes, organismos o entidades que, sin ser Administraciones públicas, tengan la condición de poderes adjudicadores. También conocerá de los recursos interpuestos contra las resoluciones que se dicten por los órganos de resolución de recurso previstos en el art. 311 de esta Ley». Se reitera así la

doctrina de los actos separables que había elaborado la jurisprudencia y ya había recogido la Ley de 1.956 y se extiende la jurisdicción a las cuestiones que se planteen en materia de contratos sujetos a regulación armonizada y a los otros que se determinan.

#### **4. CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE CONTRATACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO**

Las normas procesales administrativas, al aplicarse a los litigios planteados en materia de contratación del sector público, han sido objeto de importantes modificaciones, aparte de la ampliación del ámbito de esta orden jurisdiccional, a que me refiero en el apartado anterior.

##### ***4.1. La Ley 34/2010, de 5 de agosto***

La Ley 34/2010, de 5 de agosto, que incorporó al Ordenamiento español el contenido de la directiva 2007/66/CE en materia de contratos del sector público, ha introducido importantes modificaciones en la LCSP y en la LJCA. Entre ellas la creación de unos órganos especializados, dotados de cierta independencia para conocer de los recursos y reclamaciones en vía administrativa que se determinan.

La composición de estos órganos en los ámbitos de la Administración general del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, se regula en el art. 311, LCSP. Conocerán de los recursos especiales en materia de contratación contra los actos que se determinan en el art. 310, LCSP y de las reclamaciones de los procedimientos de adjudicación de los contratos en los sectores del agua de la energía, los transportes y conocimientos posibles a que se refiere el art. 101 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre.

El recurso especial que se regula en los artículos 310 a 319, tiene carácter potestativo y su interposición producirá los efectos de quedar en suspenso la tramitación del procedimiento de contratación.

Como dice el preámbulo de la Ley, la finalidad de la reforma no fue otra que reforzar los efectos del recurso, permitiendo que los candidatos y licitadores que

intervengan en los procedimientos de adjudicación puedan interponer recurso contra las infracciones legales que se produzcan en la tramitación de los procedimientos de selección contando con la posibilidad razonable de conseguir una resolución eficaz.

Para ello, la Directiva establece una serie de medidas accesorias para garantizar los efectos de la resolución que se dicte en el procedimiento de impugnación. Una de tales medidas es precisamente la suspensión del acuerdo de adjudicación hasta que transcurra un plazo suficiente para que los interesados puedan interponer sus recursos. Congruente con ésta, se prevé también, que la suspensión de los acuerdos de adjudicación se mantenga hasta que se resuelva sobre el fondo del recurso o, al menos, sobre el mantenimiento o no de la suspensión.

Por otra parte y con carácter general se prevé la facultad de los recurrentes de solicitar la adopción de cualesquiera medidas cautelares tendentes a asegurar los efectos de la resolución que pueda adoptarse en el procedimiento de recurso o a evitar los daños que puedan derivarse del mantenimiento del acto impugnado.

#### ***4.2. La medida cautelar del pago inmediato de la deuda***

Quizás, la más novedosa de las modificaciones de la regulación del proceso administrativo durante este último año haya sido la introducción de la medida cautelar de pago inmediato de la deuda, introducida por la Ley 15/2010, de 5 de julio. De aquí que haya suscitado el interés de la doctrina en las publicaciones periódicas, como ponen de manifiesto los siguientes trabajos: En el diario “La Ley” núm. 7472 de 21 de septiembre de 2010, el de DORREGO DE CARLOS y JIMENEZ DIAZ, La nueva regulación de la morosidad de las Administraciones públicas: criterios prácticos de aplicación del régimen de la Ley 15/2010, y, en “El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados”, los de AYALA MUÑOZ, La Ley 15/2010, de 5 de julio. ¿un nuevo procedimiento judicial para demandar a las Administraciones públicas en caso de morosidad?. (núm. de 18 de octubre de 2010), y SANCHEZ CERVERA, La medida cautelar de pago inmediato de la deuda, introducida por la Ley 15/2010, de 5 de julio, y su aplicación al amparo del privilegio de

inembargabilidad previsto en el 173 Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (nº 8 de 30 de abril de 2011).

El desorbitado endeudamiento de las Administraciones por la insensata actuación de las personas que detentan el poder en cada una de ellas acometiendo actividades, muchas veces innecesarias, careciendo de fondos para hacerlo, conduce fatalmente a la imposibilidad de pagar a los contratistas, no ya en los plazos legales sino en plazos muy superiores con la consiguiente repercusión en las economías de las empresas y en la grave crisis que padecemos.

Y a nuestros geniales legisladores no se les ha ocurrido otra cosa que establecer lo que llaman “medida cautelar de pago inmediato de la deuda”, que más se parece a un proceso ejecutivo.... El mecanismo que establece y regula en el nuevo art. 200 bis de la LCSP es el siguiente.

- Establecer un plazo para que las Administraciones hagan efectiva las deudas.
- Transcurrido este plazo, los acreedores podrán reclamar a la Administración contratante el cumplimiento de la obligación y el pago, en su caso de los intereses.
- Si transcurre un mes sin que la Administración hubiese contestado, se entenderá reconocido el vencimiento del plazo de pago y los interesados podrán incoar proceso administración en relación a la inactividad de la Administración, pudiendo solicitar como medida cautelar el pago inmediato de la deuda. Pero ¿cómo?.

La Ley prevé que se siga el procedimiento para acordar y hacer efectiva la medida cautelar. Notificado el auto al órgano administrativo, éste dispondrá “su inmediato cumplimiento”, siendo de aplicación lo dispuesto en el art. 134 del Título IV, según la regla del art. 134.1 de la LRJPA.

Luego ante la resistencia de los titulares de los órganos administrativos, estaremos ante las enormes dificultades que plantea todo intento de hacer efectiva una condena de pago de una cantidad líquida, dificultades que se dan aunque ya exista sentencia investida

en cosa juzgada. Y cuando no hay dinero ni posibilidad de obtenerlo no podrá hacerse efectivo, ni de modo “inmediato” ni de otro modo. “Lo que es imposible es imposible y además...”.

## **5. MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY 2/2011, DE 4 DE MARZO, DE ECONOMÍA SOSTENIBLE**

La Ley de Economía Sostenible ha afectado a la regulación de buena parte de los sectores del Ordenamiento jurídico, con las consiguientes repercusiones en el proceso administrativo. La DF 43ª modificó la Ley 34/2002 de 11 de julio de Servicios de la Sociedad de Información y de Comercio Electrónico y el Texto refundido de la Ley de propiedad intelectual de 1.996, así como los correlativos de la LJCA.

### ***5.1. Autorizaciones judiciales***

Las modificaciones introducidas en las Leyes 34/2002 y de la Propiedad intelectual se concretan en exigir la autorización judicial para realizar ciertas actividades: adoptar las medidas necesarias para que se interrumpa la prestación de servicios o para retirar los datos que vulneren los principios que se establecen. A los que figuraban inicialmente, la Ley de economía sostenible ha añadido «la salvaguarda de los derechos de propiedad intelectual».

### ***5.2. Competencia***

La competencia para otorgar la autorización se atribuye a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, modificando en tal sentido el art. 9.2, LJCA.

### ***5.3. Recursos***

Se admite recurso de apelación contra los autos dictados sobre la autorización judicial (art. 80.1. d) LJCA).



#### ***5.4. Procedimiento***

Se añade a la LJCA el art. 122 bis, que regula los procedimientos para obtener la autorización.

#### ***5.5. Modificación de la DA 4ª, apartado 5, LJCA***

Esta DA 4ª enumera una serie de actos contra los que era admisible recurso contra la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

La Ley de Economía Sostenible modifica el apartado 5, que queda redactado así:

«5. Los actos administrativos dictados por la Agencia Española de Protección de Datos, Comisión Nacional de Energía, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional del Sector Postal, Consejo Económico y Social, Instituto Cervantes, Consejo de Seguridad Nuclear, Consejo de Universidades y Sección Segunda de la Comisión de Propiedad Intelectual, directamente, en única instancia, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional».

Y suprime el apartado 6.

### **6. JURISPRUDENCIA**

La jurisprudencia de los Tribunales del Orden contencioso-administrativo ha seguido manteniendo la rígida interpretación formalista de los últimos años, con objeto de impedir el acceso del mayor número de recursos posibles ante los Tribunales Superiores, a fin de acelerar la Justicia.